

# **Avis sur la mise en œuvre du Traité sur le commerce des armes et pour une meilleure responsabilisation en matière de transferts d'armes (A – 2025 – 10)**

Assemblée plénière du 20 novembre 2025  
*Adoption à l'unanimité (avec une abstention)*

# Table des matières

|                                                                                                                                                                           |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Résumé</b>                                                                                                                                                             | <b>3</b>  |
| <b>Introduction</b>                                                                                                                                                       | <b>4</b>  |
| <b>1. Améliorer l'intégration des obligations internationales encadrant les transferts d'armes dans le droit et la pratique au niveau national</b>                        | <b>9</b>  |
| <b>1.1. Renforcer le régime national de contrôle des transferts d'armes et le suivi des transferts d'armes autorisés</b>                                                  | <b>9</b>  |
| Les armes et activités contrôlées                                                                                                                                         | 10        |
| Les critères substantiels encadrant les transferts d'armes                                                                                                                | 11        |
| Le contrôle <i>a posteriori</i> des transferts d'armes autorisés                                                                                                          | 14        |
| La réévaluation des transferts d'armes autorisés                                                                                                                          | 18        |
| <b>1.2. Améliorer la transparence et garantir l'accès à l'information en matière de transferts d'armes</b>                                                                | <b>21</b> |
| Le rapport annuel de la France au titre du TCA                                                                                                                            | 23        |
| Le rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement de la France                                                                                               | 25        |
| <b>2. Renforcer la responsabilisation des entreprises du secteur de l'armement en matière de droits humains et de droit international humanitaire</b>                     | <b>30</b> |
| <b>2.1. Réaffirmer la responsabilité des entreprises du secteur de l'armement de respecter les droits humains et le droit international humanitaire</b>                   | <b>31</b> |
| <b>2.2. Exercer une vigilance raisonnable en matière de droits humains et de droit international humanitaire dans le cadre des activités liées aux transferts d'armes</b> | <b>38</b> |
| Transparence                                                                                                                                                              | 39        |
| Identification et analyse des risques                                                                                                                                     | 40        |
| Mesures d'atténuation des risques et de prévention des violations                                                                                                         | 41        |
| Mécanismes de réclamation et de réparation                                                                                                                                | 44        |
| <b>3. Faire émerger un véritable contrôle parlementaire et juridictionnel des transferts d'armes</b>                                                                      | <b>45</b> |
| <b>3.1. Renforcer le nécessaire contrôle parlementaire des transferts d'armes</b>                                                                                         | <b>45</b> |
| <b>3.2. Lever les obstacles au contrôle juridictionnel des transferts d'armes »</b>                                                                                       | <b>50</b> |
| Contentieux administratifs                                                                                                                                                | 51        |
| Contentieux pénal et civil                                                                                                                                                | 58        |
| <b>Recommandations de la CNCDH</b>                                                                                                                                        | <b>63</b> |
| <b>Annexe 1 : Liste des personnes auditionnées</b>                                                                                                                        | <b>69</b> |

## Résumé

Cet avis, adopté le 20 novembre 2025, propose un état des lieux de la mise en œuvre du Traité sur le commerce des armes (TCA) et formule une série de recommandations à l'intention du Gouvernement, des parlementaires, des juges, mais aussi des entreprises privées, pour une meilleure responsabilisation en matière de transferts d'armes.

Premier traité visant à encadrer le commerce international d'armes classiques, prévenir leur trafic illicite et leur détournement, le TCA a vocation à réduire la souffrance humaine en contribuant à la cessation des graves violations du droit international des droits humains et du droit international humanitaire résultant de l'usage des armes, à promouvoir la transparence et à favoriser la paix et à la sécurité internationales.

Plus de dix ans après son entrée en vigueur, le Traité a enregistré des progrès significatifs. Mais les conséquences humanitaires liées aux transferts d'armes (à destination ou en provenance des États parties) restent tragiquement observables sur le terrain et sont d'une acuité particulièrement notable dans les conflits armés actuels, qui s'inscrivent dans un contexte géopolitique tendu et un multilatéralisme éreinté favorisant une course vers l'armement. Ces conséquences ne résultent pas uniquement de trafics illicites ou de détournements, mais aussi de transferts autorisés et impliquent parfois des entreprises ou des intermédiaires privés. De plus, l'opacité structurelle du secteur de l'armement limite le contrôle externe et alimente les préoccupations.

Dans ce contexte, la France, deuxième exportateur d'armes au monde, est tributaire d'une responsabilité renouvelée. Disposant d'un régime de contrôle national ancien et réputé robuste, la France s'est fortement engagée pour l'adoption du TCA et soutient sa mise en œuvre, de même que celle de la position commune 2008/944/PESC de l'UE encadrant les exportations de ses États membres. La CNCDH identifie toutefois une série de lacunes dans la mise en œuvre de ses obligations internationales et, dans une conjoncture qui véhicule l'idée d'une « économie de guerre » et insiste sur le renforcement de l'industrie de la défense, alerte sur la nécessité de renforcer la transparence et la redevabilité. Donner toute son effectivité au TCA suppose d'améliorer l'intégration des obligations internationales encadrant les transferts d'armes dans le droit et la pratique au niveau national et de faire émerger un véritable contrôle parlementaire et juridictionnel, mais aussi de renforcer la responsabilisation des entreprises en la matière.

# Introduction

1. Le 9 octobre 2013, le ministre des Affaires étrangères français, appelant les parlementaires à autoriser la ratification du Traité sur le commerce des armes (TCA)<sup>1</sup>, soulignait le caractère novateur de cet « *engagement historique* »<sup>2</sup>. Le TCA est le premier instrument international juridiquement contraignant qui vise à réglementer le commerce international d'armes classiques, ainsi qu'à prévenir leur trafic illicite et leur détournement. Ce faisant, il poursuit trois objectifs : contribuer à la paix et à la sécurité internationales, « *réduire la souffrance humaine* » et bâtir la confiance entre les États<sup>3</sup>. Le TCA se distingue et complète d'autres conventions internationales de désarmement ou de maîtrise des armements, notamment celles qui interdisent certaines armes classiques ou qui restreignent leur emploi. Adopté à la suite d'un long processus soutenu par une vaste coalition d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'États, le TCA représente une avancée significative. Il s'inscrit dans une logique de prévention et vise à responsabiliser les transferts d'armes en instituant des normes communes « *les plus strictes possibles* »<sup>4</sup>.

2. Plaçant le droit international des droits humains et le droit international humanitaire au cœur de son dispositif, le TCA se fixe comme ambition de contribuer à la cessation de leurs violations « *en s'attaquant directement aux causes et aux moyens de ces violations* » résultant de l'usage des armes<sup>5</sup>. Le TCA vient ainsi renforcer les obligations préexistantes en la matière. Il exige des États qu'ils subordonnent les transferts d'armes, de munitions, de pièces et de composants, à la délivrance d'une autorisation préalable. Une de ses spécificités est d'interdire certains transferts d'armes classiques, des munitions connexes ainsi que des pièces et composants, lorsque ceux-ci peuvent avoir pour conséquence de violer des sanctions ou autres mesures coercitives imposées par le Conseil de sécurité des Nations Unies ou le non-respect par un État de ses obligations internationales, ou pourraient servir à commettre des crimes internationaux, à savoir le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre (article 6). Le TCA soumet l'exportation d'armes, de munitions, de pièces et de composants à une série de critères spécifiques (article 7). Les États ont l'obligation d'évaluer s'il existe un risque prépondérant que cette exportation contribue ou porte atteinte à la paix et à la sécurité ou serve à commettre ou à faciliter la commission de crimes ou d'infractions, en particulier de violations graves du droit international humanitaire et du droit international des droits humains<sup>6</sup>. Autre élément saillant, le TCA est le premier instrument international juridiquement contraignant à exiger des États de tenir compte des risques que les armes classiques puissent servir à ou faciliter la commission d'actes de violence fondée sur le genre. Le texte impose également aux États de prendre des mesures destinées à lutter contre le détournement, afin de s'assurer que les armes ne soient pas employées par un utilisateur final, ou pour une utilisation finale, non autorisés (article 11). Enfin, le TCA contient une série d'obligations relative à l'établissement de rapports, à la coopération et à l'assistance internationales. Le Traité vise ainsi à promouvoir la transparence et la confiance pour des transferts d'armes responsables.

---

<sup>1</sup>. Traité sur le commerce des armes du 2 avril 2013 (entré en vigueur le 24 décembre 2014), disponible sous <https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/Traitesurlecommercedesarmes/Traitesurlecommercedesarmes.pdf?templateId=137262>.

<sup>2</sup>. Déclaration du ministre des Affaires étrangères (MAE) sur le TCA au Sénat le 9 octobre 2013, disponible sous <https://www.vie-publique.fr/discours/189219-declaration-de-m-laurent-fabius-ministre-des-affaires-etrangeres-sur>.

<sup>3</sup>. Art. premier du TCA.

<sup>4</sup>. *Ibid.*

<sup>5</sup>. CNCDH, *Avis sur le projet de convention cadre sur les transferts internationaux d'armes*, Assemblée plénière du 23 juin 2005, p. 1.

<sup>6</sup>. L'art. 7 vise également les actes constitutifs d'infraction au regard des instruments internationaux relatifs au terrorisme et à la criminalité transnationale organisée.

3. Le 10<sup>ème</sup> anniversaire du TCA en 2024, tout comme la révision de la position commune 2008/944/PESC de l'Union européenne (UE) en 2025<sup>7</sup>, ont offert l'opportunité aux États parties de réaffirmer leur attachement politique à la réalisation de l'objet et du but de ces instruments, leur détermination à mettre en œuvre leurs obligations et leur conviction qu'ils contribuent à responsabiliser le commerce international des armes classiques<sup>8</sup>. À cette occasion, plusieurs bilans des progrès accomplis et des lacunes observées ont également été réalisés. Un de ceux-ci insiste sur la nécessité de « *trouver un équilibre entre la critique fondée de l'incapacité du Traité à réaliser des progrès clairement observables vers l'objectif de réduction de la souffrance humaine et la reconnaissance de ses réalisations en matière de création de normes, d'universalisation, de développement et de renforcement des systèmes nationaux de contrôle* »<sup>9</sup>. Le nombre actuel de 117 États parties au TCA<sup>10</sup> est un des signes de sa réussite. Toutefois, l'absence d'adhésion d'États figurant parmi les plus grands exportateurs et importateurs d'armes (États-Unis, Russie, Inde) illustre que l'adhésion universelle du TCA demeure une « *pièce angulaire de son succès* »<sup>11</sup>. En outre, les travaux menés au sein de la Conférence des États parties (CEP) permettent l'échange d'informations et de bonnes pratiques, l'adoption de guides volontaires pour accompagner les États dans leur mise en œuvre du Traité, ainsi que la mise en place, à l'initiative de la France, d'un Forum d'échange d'informations sur le détournement (DIEF).

4. Il n'en demeure pas moins que les conséquences humanitaires des transferts d'armes sur la population et les biens de caractère civils, ou sur l'accès du personnel humanitaire, sont constatées sur le terrain. Elles conduisent à ce que des alertes se multiplient de la part d'un grand nombre d'acteurs : organisations internationales, CICR, parlementaires, ONG, chercheurs, journalistes, etc., et elles témoignent de lacunes dans la mise en œuvre du TCA. Quel que soit le conflit dont il s'agisse, Yémen, Gaza, Soudan, Myanmar, Ukraine..., lesquels s'inscrivent dans un contexte géopolitique tendu et un multilatéralisme éreinté qui favorisent une course vers l'armement, les discussions relatives au coût humain élevé des transferts d'armes, et à leurs effets préjudiciables pour le respect du droit international des droits humains et du droit international humanitaire, sont donc aujourd'hui d'une acuité notable. En ce sens, il est particulièrement préoccupant de relever que les graves violations constatées ne résultent pas uniquement de trafics illicites, ni même de détournements d'armes, de munitions, pièces ou composants, mais aussi de transferts autorisés. De même, ces violations peuvent être le fait d'entreprises exportatrices, ou d'autres entités privées qui facilitent ou soutiennent leurs activités. Enfin, l'opacité qui caractérise ce secteur sensible, de même que l'impossibilité d'exercer un véritable contrôle externe des décisions prises en la matière, outre qu'elles ne favorisent pas la confiance, alimentent légitimement les interrogations.

---

<sup>7</sup>. [Décision \(PESC\) 2025/779 du Conseil du 14 avril 2025 modifiant la position commune 2008/944/PESC définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires](#).

<sup>8</sup>. Déclaration politique pour la prochaine décennie du TCA, endossée par 73 États (TCA, CEP 10, [Rapport final](#), 23 août 2024, ATT/CSP10/2024/SEC/807/Conf.FinRep, annexe 2) ; [conclusions du Conseil de l'UE sur le contrôle des exportations d'armes du 15 avril 2025](#) (doc. 7534/1/25).

<sup>9</sup>. STOHL Rachel et DONDISH Roberto, « [The Arms Trade Treaty \(ATT\) at 10](#) », *The Stimson Center*, août 2024 (traduction libre). Voir également le projet de la CEP 8 « [Taking Stock of the ATT](#) », préparé par l'Allemagne, en coopération avec *Control Arms*, SIPRI et *The Stimson Center*.

<sup>10</sup>. Le Vanuatu est le dernier État à avoir déposé son instrument de ratification, en septembre 2025 (état au 23.09.25). Voir la liste des États parties disponible sous [https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/List%20of%20ATT%20States%20Parties%20\(b%20order%20of%20deposit\)\(September%202025\)/List%20of%20ATT%20States%20Parties%20\(b%20order%20of%20deposit\)\(September%202025\).pdf](https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/List%20of%20ATT%20States%20Parties%20(b%20order%20of%20deposit)(September%202025)/List%20of%20ATT%20States%20Parties%20(b%20order%20of%20deposit)(September%202025).pdf).

<sup>11</sup>. Document de travail présenté par le Président de la 11<sup>ème</sup> CEP du TCA, [Priorité à l'universalisation](#), 24 juillet 2025, ATT/CSP11/2025/PRES/825/Conf.WP/UNIV.

5. Dans ce contexte, la France est tributaire d'une responsabilité renouvelée. Second État exportateur d'armes<sup>12</sup>, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies, membre influent au sein de l'Union européenne, de l'OTAN ou de l'OSCE, elle dispose des leviers nécessaires pour contribuer à une meilleure responsabilisation en matière de transferts d'armes. La CNCDH, qui exerce un suivi continu de la question<sup>13</sup>, a déjà eu l'occasion de saluer l'engagement de la France en faveur de l'adoption du TCA<sup>14</sup>. Dotée d'un régime national ancien de contrôle des exportations, la France était déjà soumise à la position commune 2008/944/PESC de l'UE<sup>15</sup>, qui a remplacé le code de conduite de 1998<sup>16</sup> à l'adoption duquel elle avait contribué. Cette position commune, dernièrement révisée en 2025, comporte plusieurs points communs avec le TCA, tout en s'en distinguant. Elle fixe des « *normes communes élevées* » pour les États membres de l'UE qui régissent spécifiquement le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires. Elle définit huit critères à l'aune desquels ils doivent évaluer les demandes d'autorisation d'exportation, parmi lesquels figurent le respect des droits humains et du droit international humanitaire<sup>17</sup>.

6. De manière générale, la CNCDH souligne le fort engagement diplomatique de la France en faveur d'instruments régulant le commerce (ou l'emploi) des armes, ainsi que pour assurer leur application. Elle salue son investissement en faveur de la promotion, de la mise en œuvre et de l'universalisation du TCA, y compris par le soutien financier et l'assistance et la coopération internationales qu'elle apporte à cet effet. La CNCDH identifie toutefois de sérieuses lacunes dans la mise en œuvre de ses obligations internationales et constate une certaine dissonance entre, d'un côté, l'existence d'un système de contrôle national qualifié de « robuste », couplé à un discours politique affirmant réaliser un contrôle strict des exportations d'armes et, de l'autre, la réalité d'un contrôle externe faible, voire inexistant, qui ne permet pas d'exercer un véritable droit de regard. À cela s'ajoute l'inquiétude de la CNCDH face à la montée d'un discours qui semble, d'une part, viser uniquement à garantir la compétitivité des industriels français sans rappeler leurs responsabilités en la matière et qui tend, d'autre part, à appréhender les critiques formulées à l'égard des décisions prises par le Gouvernement dans ce domaine comme une remise en cause de ses prérogatives, lorsque celles-ci devraient plutôt être lues comme inhérentes à l'exercice démocratique. Pourtant, dans un contexte qui véhicule l'idée d'une « économie de guerre »<sup>18</sup> et de renforcement de l'industrie de la défense française et européenne<sup>19</sup>, la transparence et la redevabilité devraient être promues.

7. Ainsi, par le présent avis, dans son rôle de conseil et de contrôle du respect par la France de ses engagements internationaux en matière de droit international des droits humains et de droit

---

<sup>12</sup>. SIPRI Fact Sheet, « [Trends in international arms transfers, 2024](#) », mars 2025.

<sup>13</sup>. CNCDH, *Avis sur le projet de convention cadre sur les transferts internationaux d'armes*, 2005, *op. cit.* ; CNCDH, [Avis sur le projet de TCA](#), Assemblée plénière du 23 juin 2011 ; CNCDH, [Avis sur le projet de TCA](#), Assemblée plénière du 21 février 2013. Voir également ses précédents avis : CNCDH, *Avis sur les transferts militaires, de sécurité et de police, et en particulier d'armes légères*, Assemblée plénière du 5 mai 2000 ; CNCDH, *Avis sur les transferts militaires de sécurité et de police et sur les transferts illicites d'armes*, 1998.

<sup>14</sup>. CNCDH, *Avis sur le projet de TCA*, 2011, *op. cit.*, § 5. Pour plus de détails sur l'implication de la France dans le processus, voir : ministère de la Défense, [Rapport au Parlement 2014 sur les exportations d'armement de la France](#), pp. 39 – 39.

<sup>15</sup>. Position commune 2008/944/PESC de l'UE du 8 décembre 2008 *définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires* (récemment modifiée en 2025).

<sup>16</sup>. [Code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements](#), 5 juin 1998.

<sup>17</sup>. La position commune 2008/944/PESC de l'UE modifiée comporte des critères supplémentaires par rapport au TCA, comme celui lié à la prise en compte du développement durable du pays de destination finale (huitième critère).

<sup>18</sup>. Déclaration du Président de la République sur les industries d'armement française et européenne, Villepinte, 13 juin 2022, disponible sous [www.vie-publique.fr/discours/285399-emmanuel-macron-13062022-industrie-darmement](http://www.vie-publique.fr/discours/285399-emmanuel-macron-13062022-industrie-darmement). Voir la [Revue nationale stratégique 2025](#) de la France.

<sup>19</sup>. Voir notamment le livre blanc de la Commission européenne pour une défense européenne – Préparation à l'horizon 2030 et le plan « ReArm Europe » de financement de la défense de l'UE, disponibles sous [https://commission.europa.eu/topics/defence/future-european-defence\\_fr](https://commission.europa.eu/topics/defence/future-european-defence_fr).

international humanitaire et au titre de son mandat de Commission nationale de droit international humanitaire, la CNCDH propose un état des lieux et formule des recommandations dans l'optique d'améliorer le respect par la France de ses obligations internationales en matière de transferts d'armes classiques et de mieux en rendre compte. Ceux-ci s'articulent autour de trois axes : améliorer l'intégration des obligations internationales encadrant les transferts d'armes dans le droit et la pratique au niveau national (1) ; renforcer la responsabilisation des entreprises en matière de droits humains et de droit international humanitaire dans le cadre des activités liées aux transferts d'armes (2) ; et faire émerger un véritable contrôle parlementaire et juridictionnel des transferts d'armes (3).

*N.B. : précisions terminologiques préalables : Le terme de transfert international d'armes<sup>20</sup> est employé dans le présent avis au sens de la pratique dans le cadre du Registre des Nations Unies sur les armes classiques, qui vise principalement le déplacement d'armes à destination ou en provenance du territoire national impliquant un transfert de propriété et de contrôle<sup>21</sup>. La CNCDH entend ici se focaliser plus précisément sur les transferts internationaux des catégories d'armes couvertes par le TCA (huit)<sup>22</sup>, complétées par la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne (22)<sup>23</sup>, ainsi que par les catégories d'armes soumises en France à des restrictions ou à une procédure spéciale pour l'importation ou l'exportation hors du territoire de l'UE (dénommées « matériels de guerre et matériels assimilés ») ou pour le transfert au sein de l'UE (« produits liés à la défense »)<sup>24</sup>. Ces réglementations, avec des champs d'application différents, couvrent tant les systèmes d'armes complets (véhicules blindés, avions, chars ou navires militaires) que les armes classiques et leurs munitions, pièces et composants<sup>25</sup>, mais aussi les technologies militaires ou, en France, les formations opérationnelles. Centré sur la mise en œuvre du TCA et de la position commune 2008/944/PESC de l'UE (modifiée), le présent avis n'abordera pas d'autres catégories de biens soumis à des régimes de contrôle, tels que les armes à feu et munitions à usage civil ou les biens dits à double usage<sup>26</sup>, soumis à des régimes*

---

<sup>20</sup>. Il n'existe pas de définition communément admise de ce qui constitue un transfert international d'armes. La terminologie et le contenu varient en fonction des réglementations.

<sup>21</sup>. Pour plus de détails, voir : Bureau des affaires de désarmement, [Guide visant à aider les points de contacts nationaux à soumettre leurs rapports nationaux](#), Étude thématique n° 39, avril 2023, p. 3. Le « transfert » au sens du TCA désigne « l'exportation, l'importation, le transit, le transbordement et le courtage » (art. 2 §2). En droit français, le terme de « transfert » est employé pour désigner les transmissions ou mouvements de produits liés à la défense au sein de l'UE (art. L. 2335-8 et s. du code de la défense) et ne vise pas les opérations à destination de pays tiers à l'UE.

<sup>22</sup>. Chars de combat, véhicules blindés de combat, systèmes d'artillerie de gros calibre, avions de combat, hélicoptères de combat, navires de guerre, missiles et lanceurs de missiles, armes légères et armes de petit calibre (art. 2 §1 du TCA).

<sup>23</sup>. La liste commune des équipements militaires de l'UE, récemment révisée par le Conseil le 24 février 2025, est disponible sous [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=OJ:C\\_202501499](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202501499).

<sup>24</sup>. Voir la liste définie par l'[arrêté du 27 juin 2012 relatif à la liste des matériels de guerre et matériels assimilés soumis à une autorisation préalable d'exportation et des produits liés à la défense soumis à une autorisation préalable de transfert](#), régulièrement actualisée (la dernière modification date du 26 mai 2025).

<sup>25</sup>. Les art. 6, 7 et 8 du TCA relatifs aux interdictions de certains transferts, à l'exportation et à l'importation englobent ainsi tant les armes que les munitions connexes et les pièces et composants (visés aux art. 3 et 4). Les art. 9 à 11 sur le transit et le transbordement, le courtage et le détournement, de même que l'art. 13 relatif à l'établissement de rapports, ne visent toutefois que les armes au sens de l'art. 2 §1.

<sup>26</sup>. Les biens à double usage désignent « les produits, y compris les logiciels et les technologies, susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire » (Règlement (UE) 2021/821 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage (refonte), art. 2§1). En France, leur exportation vers des États non membres de l'UE est soumise à autorisation, délivrée par le service des biens à double usage (SBDU) du ministère de l'Économie et des Finances. Lorsque la demande d'exportation présente une sensibilité particulière, c'est la Commission interministérielle des biens à double usage (CIBDU), au sein de laquelle le ministère des Armées est représenté, qui se prononce.

*juridiques différents, bien qu'ils soulèvent également des questions liées au respect du droit international des droits humains<sup>27</sup> et du droit international humanitaire<sup>28</sup>.*

---

<sup>27</sup>. Déclaration conjointe de sept organisations de défense des droits humains, « [Le nouveau règlement de l'Union européenne sur les exportations de biens à double usage représente une "une occasion manquée" en vue de mettre fin à l'exportation d'instruments de surveillance destinés à des régimes répressifs](#) », 25 mars 2021.

<sup>28</sup>. Voir par exemple : HATHAWAY Oona A., KHAN Azmat et REVKIN Mara Redlich, « [The Dangerous Rise of Dual-Use Objects in War](#) », Duke Law School Public Law & Legal Theory Series No. 2024-56, septembre 2024.

# 1. Améliorer l'intégration des obligations internationales encadrant les transferts d'armes dans le droit et la pratique au niveau national

8. Le respect par la France de ses obligations internationales en matière de transferts d'armes repose, d'une part, sur la conformité du cadre juridique national auxdites obligations et, d'autre part, sur leur mise en œuvre. Le régime juridique français, qualifié de « robuste dans sa construction »<sup>29</sup> et fondé sur un principe de prohibition, est de nature à favoriser cette mise en œuvre. La CNCDH identifie toutefois des pistes d'amélioration pour renforcer tant la qualité de l'intégration de ces obligations dans le régime de contrôle national que le suivi des transferts d'armes autorisés, afin de garantir leur bonne application dans le temps (1.1.). Leur mise en œuvre effective doit par ailleurs être facilitée par la transparence dont les États sont appelés à faire preuve en la matière ainsi que par la coopération interétatique. Si la France illustre son attachement à la transparence notamment par la publication de son rapport annuel soumis conformément au TCA, la CNCDH constate que les informations relatives aux transferts d'armes françaises comportent des lacunes importantes et que les processus de décision en la matière restent marqués par l'opacité. L'amélioration de la transparence devrait être une priorité pour garantir un meilleur accès à l'information et ainsi renforcer la confiance et la redevabilité en matière de transferts d'armes (1.2). Elle renforcerait en outre la crédibilité de la France dans ses efforts en faveur de l'universalisation et de l'application du Traité sur le commerce des armes.

## 1.1. Renforcer le régime national de contrôle des transferts d'armes et le suivi des transferts d'armes autorisés

9. Le droit français soumet les activités du secteur de la défense à l'autorisation et au contrôle de l'État, dont la forme et l'étendue varient en fonction des types d'armes et d'activités concernés. Les matériels de guerre, parmi lesquels les armes couvertes par le TCA, font l'objet d'un double contrôle. D'une part, leur fabrication ou commerce mais aussi les activités d'intermédiation et, depuis 2018, leur utilisation et exploitation dans le cadre de la fourniture de services<sup>30</sup>, sont soumis à la délivrance d'une autorisation étatique<sup>31</sup>. D'autre part, le déplacement d'armes à destination ou en provenance du territoire national est soumis à l'autorisation et au contrôle de l'État. Le droit français opère une distinction selon que l'État de destination ou de provenance est un État membre de l'UE ou un État tiers. L'importation ou l'exportation de « matériels de guerre et de matériels assimilés » hors du territoire de l'UE est soumise à un principe de prohibition et subordonnée à une autorisation préalable<sup>32</sup>. Les « transferts de produits liés à la défense » au sein de l'UE sont quant à eux régis par un régime simplifié, fondé sur un système d'autorisation préalable<sup>33</sup>. Depuis 2014, la demande

---

<sup>29</sup>. Assemblée nationale, [Rapport d'information n° 3581 sur le contrôle des exportations d'armement](#), MAIRE Jacques et TABAROT Michèle (rapporteurs), 18 novembre 2020 (ci-après « rapport MAIRE J. et TABAROT M. »).

<sup>30</sup>. Art. L. 2332-1 du code de la défense, modifié par la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 *relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense*, JORF n° 0161 du 14 juillet 2018, texte n° 1 (art. 43).

<sup>31</sup>. Direction générale de l'armement, [Guide AFCL : Autorisation de Fabrication, Commerce, Intermédiation, exploitation et utilisation \(ACFI\) de matériels de guerre \(catégorie A2\)](#), novembre 2022.

<sup>32</sup>. Art. L. 2335-1 et L. 2335-2 et s. du code de la défense.

<sup>33</sup>. Art. L. 2335-8 et s. du code de la défense. Ce régime découle de la transposition de la [directive 2009/43/CE du 6 mai 2009 simplifiant les conditions de transferts de produits liés à la défense dans la Communauté](#). Il n'interdit pas les transferts par principe mais les soumet à la délivrance d'une autorisation préalable, sauf exemptions (notamment s'ils sont nécessaires pour la mise en œuvre d'un programme de coopération en matière d'armements entre les États membres).

d'autorisation (d'importation, d'exportation mais aussi de transfert) répond à un format de licence unique<sup>34</sup>. L'obtention d'une telle licence requiert une décision favorable du Premier ministre (ou par délégation du Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)), qui se prononce sur avis (consultatif) de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG)<sup>35</sup>. À ce contrôle a priori s'ajoute, depuis 2012, un contrôle a posteriori.

## Les armes et activités contrôlées

10. Les transferts d'armes encadrés par le TCA et la position commune 2008/944/PESC de l'UE font ainsi l'objet d'une réglementation nationale fondée sur un principe d'autorisation préalable. Le périmètre des armes et munitions soumises au régime de prohibition et/ou d'autorisation préalable est fixé par arrêté<sup>36</sup>, qui constitue la « liste nationale de contrôle » au sens du TCA. Celle-ci comprend une liste de biens reprenant ceux visés par le TCA et la position commune de l'UE, tout en allant plus loin<sup>37</sup>. La CNCDH note avec satisfaction que le cadre juridique français repose sur un principe de prohibition et/ou d'autorisation préalable et encadre une liste de matériels plus complète, incluant notamment les formations opérationnelles<sup>38</sup> (en tant que matériels assimilés à des matériels de guerre). De même, il est bienvenu qu'il retienne une définition large des types de transferts (y compris les cessions onéreuses et gratuites) et couvre différentes activités nécessaires à la réalisation des transferts. Tel est notamment le cas des activités de courtage (qui mettent en relation vendeurs et acheteurs ou organisent les transferts), expressément visées par le TCA et la position commune<sup>39</sup>. L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'exercer de telles activités est ainsi tenue de s'assurer du respect des critères fixés par ces instruments<sup>40</sup>. En revanche, il semble subsister un manque de clarté concernant l'inclusion des activités de transport et de financement dans les activités soumises à l'autorisation et au contrôle de l'État<sup>41</sup>. La CNCDH a pourtant déjà eu l'occasion de rappeler qu'elles constituent « *une composante importante de la chaîne d'intermédiation entre le producteur et l'utilisateur final* »<sup>42</sup>. En outre, en droit français, l'autorisation n'est requise que pour l'exercice

---

<sup>34</sup>. La licence unique couvre toutes les opérations liées à l'exportation : transfert d'informations préalablement à toute signature de contrat et prise de commande, signature du contrat, livraison des matériels de guerre. Auparavant, le contrôle a priori se faisait en deux étapes, l'une nécessitant un agrément préalable (en amont de la signature du contrat) et l'autre une autorisation d'exportation (pour que le matériel de guerre puisse quitter le territoire français).

<sup>35</sup>. La CIEEMG est présidée par le SGDSN et composée de représentants des ministères de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), des Armées (MINARM) et de l'Économie ([décret n° 55-965 du 16 juillet 1955 portant réorganisation de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre](#), modifié par le décret n° 2012-1176 du 23 octobre 2012).

<sup>36</sup>. [Arrêté du 27 juin 2012 relatif à la liste des matériels de guerre et matériels assimilés soumis à une autorisation préalable d'exportation et des produits liés à la défense soumis à une autorisation préalable de transfert](#) (dernière actualisation : arrêté du 26 mai 2025).

<sup>37</sup>. Le TCA et la position commune imposent un régime de contrôle national des transferts d'armes et des équipements couverts par leurs champs d'application respectifs, mais les États sont encouragés à aller plus loin (art. 5 §3 du TCA).

<sup>38</sup>. La France contrôle des matériels et composants supplémentaires à titre national, tels que les satellites, fusées et lanceurs spatiaux ainsi que les formations opérationnelles en matière militaire et certaines données/produits intangibles.

<sup>39</sup>. Voir les art. 2 §2 et 10 du TCA, ainsi que l'art. 1<sup>er</sup> §2 de la position commune 2008/944/PESC modifiée qui vise les demandes d'autorisation de courtage, par ailleurs définies et encadrées par la [position commune 2003/468/PESC du 23 juin 2003 sur le contrôle du courtage en armements](#).

<sup>40</sup>. Les activités de courtage sont soumises à l'interdiction prévue par l'art. 6 du TCA, visées par son art. 11 relatif au détournement et leur autorisation doit être évaluée au regard des huit critères de la position commune 2008/944/PESC précitée.

<sup>41</sup>. Ni la lecture combinée des art. L. 2332-1 I et R. 3232-5 du code de la défense (renvoyant à la définition de l'art. R. 311-1 du code de la sécurité intérieure), ni le guide AFCI précité de novembre 2022 n'y apportent de réponse claire.

<sup>42</sup>. CNCDH, *Avis sur le projet de loi visant à l'interdiction des opérations d'intermédiation sans autorisation*, Assemblée plénière du 8 février 2007. Elle recommandait ainsi, dans ses avis précités de 2011 et de 2013 sur le projet de TCA, que ce dernier couvre la liste d'armes/munitions la plus large possible, mais aussi les différentes formes de transferts, de même que les transactions et activités nécessaires à leur réalisation.

d'activités d'intermédiation, et non pour chaque opération d'intermédiation réalisée. Afin de s'assurer que l'ensemble des activités liées aux transferts d'armes est soumis au contrôle de l'État, la CNCDH recommande à la France de préciser dans quelles circonstances et à quelles conditions les activités des transporteurs et des acteurs financiers nécessaires à la réalisation de ces transferts nécessitent une autorisation au sens de l'article L. 2332-1 I du code de la défense (**recommandation n°1**).

## Les critères substantiels encadrant les transferts d'armes

11. Par ailleurs, la France n'a pas jugé nécessaire d'intégrer formellement dans son droit national les critères substantiels fixés par le TCA et la position commune 2008/944/PESC de l'UE pour encadrer les transferts d'armes. Elle considère que son dispositif national de contrôle lui permet de « *donner plein effet* » aux dispositions de ces instruments<sup>43</sup>. Le « *respect des engagements internationaux de la France* » est visé de façon générique par le code de la défense, parmi les motifs que l'autorité administrative peut prendre en compte pour suspendre, modifier, abroger ou retirer des licences<sup>44</sup>. Ces engagements internationaux sont également pris en compte dans le cadre du processus d'examen des demandes d'autorisations préalables à l'importation, l'exportation ou au transfert d'armes accordées par dérogation par les autorités compétentes. Ces dernières examinent, au cas par cas, leur recevabilité, évaluent leur légalité sur le fond et apprécient leur opportunité. Selon le Gouvernement, le TCA et la position commune de l'UE font partie d'une série de règles et de « *critères d'appréciation* »<sup>45</sup> plus larges sur lesquels se fonde la CIEEMG pour rendre ses avis sur les demandes de licences d'exportation hors UE ou de transfert intra-UE. Très peu d'informations sont toutefois publiquement disponibles sur la place accordée en pratique aux critères fixés par le TCA et la position commune de l'UE parmi les autres enjeux (stratégiques, industriels, technologiques, opérationnels, géopolitiques, économiques...) pris en compte par la CIEEMG<sup>46</sup>. Tel est tout particulièrement le cas des critères liés au respect du droit international humanitaire et à la protection des droits humains<sup>47</sup>. La décision d'octroi ou de refus d'autorisation d'exportation relève d'un processus entièrement maîtrisé par le pouvoir exécutif, qui est à la fois « *juge et partie* » de sa qualité<sup>48</sup>. Elle s'appuie sur des directives de haut niveau du SGDSN couvertes par le secret de la défense nationale<sup>49</sup>, ainsi que sur des avis consultatifs, et non publics, de la CIEEMG. L'examen *in concreto* des demandes de licences est ainsi marqué par l'opacité, ce qui fait reposer l'évaluation du respect des obligations internationales de la France principalement sur la bonne foi du Gouvernement.

12. La discrétion du code de la défense français quant aux obligations internationales de la France encadrant les transferts d'armes et l'absence de lignes directrices publiques en la matière

---

<sup>43</sup>. Voir l'étude d'impact réalisée dans le cadre du projet de loi autorisant la ratification du TCA, disponible sous [www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/etudes-d-impact-des-lois/ei\\_art\\_53\\_2013/ei\\_commerce\\_armes\\_cm\\_11.09.2013.pdf.pdf](http://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/etudes-d-impact-des-lois/ei_art_53_2013/ei_commerce_armes_cm_11.09.2013.pdf.pdf). La France n'a pas non plus intégré les critères de la position commune de 2008 à l'occasion de la modernisation de son système national de contrôle réalisée par la [loi n°2011-702 du 22 juin 2011](#), malgré les propositions formulées en ce sens.

<sup>44</sup>. Voir en particulier les art. L. 2335-1 IV et art. L. 2335-4 du code de la défense s'agissant des licences d'importation et d'exportation, ainsi que les art. L. 2335-12 et art. L. 2335-17 II.

<sup>45</sup>. Voir par exemple : MINARM, [Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France 2024](#), p. 7.

<sup>46</sup>. *Ibid.*, pp. 34 et s.

<sup>47</sup>. Voir toutefois : MINARM, [Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France 2022](#), pp. 26 – 27, qui mentionne la « *vigilance toute particulière* » exercée par la CIEEMG notamment lorsque des violations graves des droits humains ou du DIH ont été constatées dans le pays destinataire et évoque, parmi les « *exportations particulièrement sensibles* », celles à destination des forces de sécurité intérieure (police, gendarmerie). Le rapport indique également que pour ce même motif, la CIEEMG peut « *n'accorder que partiellement une licence multidestinataire en excluant de la liste des destinataires les pays ou les unités défavorablement connus en matière de respect des droits de l'Homme* ».

<sup>48</sup> Assemblée nationale, Rapport MAIRE J. et TABAROT M., *op. cit.*, p. 116.

<sup>49</sup>. *Ibid.*, p. 42.

contrastent<sup>50</sup> avec le choix retenu par d'autres États. En Belgique par exemple, un décret de la région wallonne reprend l'ensemble des huit critères de la position commune 2008/944/PESC<sup>51</sup>. En Allemagne, des principes politiques adoptés par le Gouvernement fédéral indiquent que les décisions concernant les exportations d'armes de guerre et d'autres équipements militaires sont prises en vertu du droit national et en conformité avec la position commune et le TCA, en précisant qu'une attention particulière est accordée au respect des droits humains dans le pays de destination et d'utilisation finales<sup>52</sup>. Le Canada a quant à lui renforcé son cadre d'évaluation des risques des demandes de licences d'exportation et de courtage en 2019 en prévision de son adhésion au TCA et a modifié sa législation pour imposer au ministre compétent la prise en considération de « *facteurs obligatoires* » reprenant les critères énumérés à l'article 7 du TCA<sup>53</sup>.

13. Le TCA et la position commune sont directement applicables dans l'ordre juridique français et font implicitement partie des engagements internationaux de la France visés par le code de la défense. Une référence explicite à ces instruments, et en particulier aux critères encadrant les transferts d'armes liés au droit international humanitaire et aux droits humains, favoriserait toutefois leur mise en œuvre effective<sup>54</sup>, tant dans le cadre du suivi des transferts autorisés que dès le stade de l'examen de la demande de licence. La CNCDH recommande ainsi au législateur de modifier le chapitre V du titre III du livre III de la seconde partie du code de la défense relatif à l'importation et à l'exportation des matériels de guerre et matériels assimilés hors du territoire de l'UE ainsi qu'aux transferts de produits liés à la défense au sein de l'UE. Il s'agit d'y insérer un nouvel article chapeau selon lequel les dispositions du présent chapitre s'appliquent en tenant dûment compte des engagements internationaux de la France, y compris ceux découlant du TCA et de la position commune 2008/944/PESC modifiée (**recommandation n°2**). L'introduction de cette disposition devrait être complétée par un nouvel article dans la partie réglementaire du code de la défense afin d'introduire des dispositions équivalentes aux articles 6 et 7 du TCA et aux critères fixés par la position commune modifiée (**recommandation n°3**).

14. Ces modifications du code de la défense enverraient un signal fort quant à l'importance que le législateur et le gouvernement attachent aux critères substantiels d'encadrement des transferts d'armes découlant de ces instruments, et en particulier à la place accordée à ceux liés au droit

---

<sup>50</sup>. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) constate toutefois que peu d'États ont adapté leurs droits nationaux pour intégrer les obligations découlant du TCA (HCDH, « Effets des transferts d'armes sur les droits de l'homme », 9 janvier 2025, [A/HRC/58/41](#)).

<sup>51</sup>. [Décret relatif à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert d'armes civiles et de produits liés à la défense du 21 juin 2012](#) de la région wallonne de Belgique, art. 14. Voir toutefois, à propos de l'annonce de la majorité wallonne de réviser ce décret pour assouplir les règles sur les exportations d'armes et les inquiétudes qu'elle suscite : WALRAVENS Eric et WINKEL Julien, « [Exportations d'armes : les discrètes manœuvres de la Wallonie](#) », *Le Soir*, 23 juillet 2025 ; Amnesty International, « [Commerce des armes : la future majorité wallonne ne doit pas sacrifier les droits humains](#) », 12 juillet 2024.

<sup>52</sup>. Gouvernement fédéral allemand, Principes politiques du gouvernement fédéral pour l'exportation d'armes de guerre et d'autres équipements militaires ([Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern](#)), 26 juin 2019. Ces principes politiques sont plus restrictifs que la position commune : les exportations d'armements ne sont en principe pas autorisées lorsqu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner (« *hinreichender Verdacht* ») qu'ils seraient utilisés à des fins de répression interne ou pour commettre d'autres violations persistantes et systématiques des droits humains ; tandis que la position commune impose de refuser l'exportation uniquement en cas de « risque manifeste » (Allemagne, [Rapport du gouvernement fédéral sur sa politique d'exportation d'armements conventionnels pour l'année 2024](#), 2 septembre 2025, p. 9, disponible uniquement en allemand).

<sup>53</sup>. Canada, [Loi sur les licences d'exportation et d'importation de 1985, dernièrement modifiée en 2024](#), art. 7.3 (1), art. 7.4.

<sup>54</sup>. Voir en ce sens le rapport du HCDH, « Effets des transferts d'armes sur les droits de l'homme », 2025, *op. cit.*, §17 qui rappelle que « [l]a teneur du cadre national régissant les évaluations des risques est susceptible d'influencer les pratiques d'évaluation des exportations ». Le guide volontaire pour l'établissement d'un régime de contrôle national (relatif à l'art. 5 du TCA) recommande que ce régime intègre « les critères appliqués par un État partie pour décider d'accorder ou de refuser l'autorisation d'un transfert » ([ATT/CSP5.WGETI/2019/CHAIR/529/Conf.Rep.](#), p. 5).

international humanitaire et aux droits humains. Elles favoriseraient également la mise en œuvre d'autres obligations internationales, en particulier l'obligation de respecter et faire respecter le droit international humanitaire ainsi que l'obligation de prévenir et de réprimer les crimes internationaux, y compris le génocide. En outre, elles seraient susceptibles et de renforcer la confiance dans la qualité du contrôle interne réalisé par le Gouvernement et de faciliter l'évaluation par des acteurs externes.

15. Les informations publiquement disponibles et auditions menées par la CNCDH donnent peu de renseignements sur la manière dont la France prend concrètement en compte ses engagements internationaux dans l'évaluation des demandes de licence et apprécie les risques à l'exportation à l'aune des articles 6 et 7 du TCA, ainsi que des critères de la position commune. Les réponses fournies de façon ponctuelle demeurent insuffisantes. Elles se contentent souvent de mentionner que les autorités compétentes procèdent à une appréciation au cas par cas de l'existence d'un « *risque manifeste* » ou « *prépondérant* »<sup>55</sup> que les matériels de guerre dont l'exportation est envisagée soient utilisés notamment pour commettre des violations graves des droits humains ou du droit international humanitaire et qu'elles adoptent, le cas échéant, des « *mesures de remédiation* » de ce risque<sup>56</sup>. Cette approche est prescrite par l'article 7 du TCA et la position commune. Peu d'informations sont toutefois données sur la méthode d'évaluation de ce risque et la manière dont elle est appliquée à une situation donnée. La CNCDH souhaite en outre attirer l'attention sur la spécificité de l'article 6 du TCA, qui interdit aux États parties d'autoriser les transferts d'armes classiques, de munitions, pièces et composants, notamment lorsqu'ils ont connaissance qu'ils « *pourraient servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève de 1949, des attaques dirigées contre des [personnes ou bien civils], ou d'autres crimes de guerre* ». Le guide volontaire pour la mise en œuvre des articles 6 et 7 du TCA – dont la CNCDH salue l'adoption dans le cadre des travaux de la Conférence des États parties – rappelle l'obligation de respecter « *la nature très différente* » de ces dispositions<sup>57</sup>. L'article 6 prévoit « *des interdictions absolues* », tandis que l'article 7 « *exige une évaluation des risques qui tienne compte de plusieurs facteurs* »<sup>58</sup>. Le guide précise que : « [s]i un État partie décide que l'une des interdictions prévues par l'article 6 est applicable, il doit simplement [ne pas autoriser ou] interrompre l'exportation ; il n'est pas question de prendre en compte certaines autres considérations ou d'envisager des mesures d'atténuation comme c'est le cas lors de l'évaluation des risques menée dans le cadre de l'article 7 »<sup>59</sup>. Il est difficile de savoir en pratique si la France opère une distinction entre ces deux dispositions et, le cas échéant, dans quelle

---

<sup>55</sup>. Il est généralement admis que les notions de « *risque manifeste* » et de « *risque prépondérant* », respectivement employées par la position commune et par le TCA, sont des notions similaires.

<sup>56</sup>. Voir par exemple, à propos de la vente d'armes françaises dans le cadre du conflit au Yémen, la réponse du MINARM du 18 février 2020 à la [question écrite n°21341](#) du 9 juillet 2019 ou la réponse du MINARM du 18 février 2020 à la [question écrite n°20353](#) du 11 juin 2019 (Assemblée nationale) ; selon lesquelles l'appréciation *in concreto* implique, d'une part, « *une connaissance précise (...) de l'utilisation que pourraient faire les forces de l'État importateur des matériels livrés et de la façon dont [elles] (...) appliquent les principes de distinction, de proportionnalité, de nécessité et de précaution* » et, d'autre part, « *le choix de mettre en place d'éventuelles mesures de remédiation du risque de violation des droits de l'Homme ou du droit international humanitaire (formation, accompagnement à l'appropriation des méthodes et doctrines d'emploi du matériel, restrictions d'usage, démarches diplomatiques etc...), conformément au TCA* ».

<sup>57</sup>. Guide volontaire pour la mise en œuvre des articles 6 et 7 du TCA, annexe A du rapport à la CEP10 du Président du Groupe de travail sur l'application efficace du Traité (WGTEI), [ATT/CSP10/WGETI/2024/CHAIR/799/Conf.Rep.](#), §75.

<sup>58</sup>. *Ibid.* Parmi ces facteurs figurent le comportement actuel et passé, et le comportement futur anticipé, du destinataire/utilisateur final à l'égard des droits humains, du droit international humanitaire, du terrorisme, de la criminalité transnationale organisée et du genre, ainsi que la prise en compte du type spécifique de matériel exporté, du destinataire et de l'utilisateur final concernés et l'utilisation prévue du matériel (voir : le guide volontaire sur les articles 6 et 7, *op. cit.*, §99 ; Conseil de l'UE, [Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC](#), actualisé le 14 avril 2025 ; CICR, « [Comprendre le Traité sur le commerce des armes d'un point de vue humanitaire](#) », septembre 2017).

<sup>59</sup>. *Ibid.*

mesure, dès lors que le Gouvernement donne peu de renseignements sur les hypothèses dans lesquelles il juge être tenu de refuser l'exportation au titre de l'article 6 du TCA.

16. L'intégration dans le cadre juridique national des articles 6 et 7 du TCA et des critères de la position commune offrirait l'opportunité d'apporter des précisions à ce propos et d'assurer une plus grande cohérence de leur application en pratique. Elle s'inscrirait également en cohérence avec le renforcement récent du contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires opéré par la décision (PESC) 2025/779 du Conseil de l'UE<sup>60</sup>. La CNCDH accueille avec satisfaction les précisions ainsi apportées par l'actualisation de la position commune quant aux critères d'évaluation des demandes d'exportation. Elle salue en particulier le renforcement du deuxième critère relatif au respect des droits humains et du droit international humanitaire dans le pays de destination finale, dont les modifications permettent un meilleur alignement avec les obligations découlant du TCA. À l'obligation des États membres de refuser l'autorisation d'exportation s'il existe « *un risque manifeste que la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée servent à commettre des actes de répression interne* » s'ajoute désormais plus clairement celle de la refuser en cas de risque manifeste qu'ils servent à commettre de « *graves violations des droits de l'homme* » ainsi qu'« *à en faciliter la commission* ». La position commune modifiée fait en outre expressément référence aux « *actes graves de violence fondée sur le sexe* » ou « *actes graves de violence contre des femmes et des enfants* », en écho à l'article 7 §4 du TCA. Des précisions similaires ont été apportées s'agissant du droit international humanitaire : les États membres ont l'obligation de refuser l'autorisation d'exportation en cas de risque manifeste que la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée servent à commettre des violations graves du droit international humanitaire, « *y compris à l'encontre de groupes protégés en vertu du droit international humanitaire, tels que les femmes et les enfants, ou à en faciliter la commission* »<sup>61</sup>. La CNCDH regrette toutefois que l'obligation de faire preuve d'« *une prudence et d'une vigilance toutes particulières* » en ce qui concerne la délivrance d'autorisations aux pays où de graves violations des droits de l'homme ont été constatées par les organismes compétents des Nations Unies, par l'UE ou par le Conseil de l'Europe n'ait pas été expressément étendue aux constatations de violations graves du droit international humanitaire. Ces constatations font pourtant pleinement partie des éléments que les États, y compris la France, doivent prendre en compte lorsqu'ils évaluent les demandes d'autorisation d'exportation au regard du respect par le pays destinataire du droit international humanitaire ou les réévaluent après leur octroi.

## **Le contrôle *a posteriori* des transferts d'armes autorisés**

17. Par ailleurs, les modalités et l'étendue du suivi des transferts d'armes autorisés devraient être renforcées pour assurer la bonne application des obligations internationales de la France dans le temps. En effet, loin de s'arrêter à l'octroi de la licence d'exportation, la responsabilité des États exportateurs porte également sur la phase qui suit la livraison ou l'expédition des armes. Le contrôle *ex post*, qui complète le contrôle réalisé *ex ante* par les autorités chargées de l'octroi des licences et des douanes, poursuit deux objectifs principaux : vérifier le respect par l'exportateur de ses obligations, notamment des conditions dont la délivrance de l'autorisation d'exporter peut être assortie, et prévenir les usages détournés ou illicites des armements. Il participe ainsi pleinement à

---

<sup>60</sup>. Décision (PESC) 2025/779, *op. cit.* Voir également les [conclusions du Conseil de l'UE sur le contrôle des exportations d'armes du 15 avril 2025](#).

<sup>61</sup>. Le critère relatif au DIH est par ailleurs formulé de manière plus objective en faisant référence à l'évaluation non seulement de « *l'attitude du pays destinataire à l'égard des principes énoncés en la matière dans les instruments du droit international humanitaire* », mais aussi « *en ce qui concerne le respect du droit international humanitaire* » (position commune 2008/944/PESC modifiée, *op. cit.*, art. 2 §2, 2<sup>ème</sup> tiret, nous soulignons).

une politique responsable en matière de commerce des armes conformément au TCA et à la position commune de l'UE. Les États sont libres de procéder à différentes formes de contrôles ou de vérifications après expédition<sup>62</sup>.

18. Le dispositif français de contrôle des exportations d'armement a évolué en 2012 : initialement fondé sur une logique de contrôle uniquement *a priori*, il intègre désormais également un contrôle *a posteriori*, mis en œuvre après la délivrance de la licence. En France, ce contrôle *a posteriori*<sup>63</sup> consiste à vérifier le respect par l'industriel de ses obligations légales et réglementaires en matière d'exportations ou de transferts de matériels de guerre ou assimilés, après qu'une autorisation lui a été notifiée. Il s'agit en particulier de s'assurer que les opérations réalisées sont conformes aux autorisations accordées (y compris aux conditions – suspensives ou non – dont elles peuvent être assorties). Le contrôle réalisé par des agents habilités du ministère des Armées peut prendre la forme d'un contrôle sur pièces, qui porte sur la vérification de la cohérence entre les informations transmises et les licences détenues, et, le cas échéant, d'un contrôle sur place, dans les locaux de l'entreprise titulaire d'une licence. Coordonné par le comité de contrôle *a posteriori* des exportations de matériels de guerre (CMCAP)<sup>64</sup> dont les prérogatives se sont progressivement renforcées<sup>65</sup>, ce contrôle donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal et peut conduire, en fonction de la gravité des écarts constatés, à des rappels à la loi ou mises en garde, à des mises en demeure d'adopter des mesures correctives, voire à des sanctions<sup>66</sup>. Il permet notamment d'assurer le respect de différentes mesures qui peuvent être imposées par la France en phase post-livraison, telles que les déclarations d'arrivée à destination (document prouvant l'arrivée à destination finale des matériels auprès du destinataire autorisé)<sup>67</sup>, les certificats d'utilisation finale (CUF) et les engagements de non-réexportation (CNR) (pris par les opérateurs étrangers destinataires finaux des matériels exportés et/ou par les gouvernements des pays destinataires)<sup>68</sup>. Ces mesures, si elles ne sont pas imposées par le TCA ou la position commune, contribuent à la mise en œuvre par la France de ses obligations internationales<sup>69</sup>.

---

<sup>62</sup>. Voir par exemple la liste figurant dans le document de travail présenté par le Président de la CEP 8, « [Contrôles et coordination après expédition, vérification efficace des exportations et coopération de bonne foi entre exportateurs et importateurs](#) », 22 juillet 2022, ATT/CSP8/2022/PRES/732/Conf.PostShip.

<sup>63</sup>. Le contrôle *a posteriori* est prévu par les art. L. 2339-1, R. 2335-37 et R. 2335-38 du code de la défense, précisés par des arrêtés ministériels et interministériels, en particulier l'arrêté du 30 novembre 2011 *fixant l'organisation du contrôle sur pièces et sur place effectué par le ministère de la défense en application de l'article L. 2339-1 du code de la défense*, JORF n°0284 du 8 décembre 2011 (dernièrement modifié par un arrêté du 2 avril 2019).

<sup>64</sup>. Composé de sept membres et présidé par le Contrôleur général des armées (CGA), le CMCAP détermine le programme de contrôle, en approuve les procédures, formule des avis sur les suites à donner aux procès-verbaux de contrôle (notamment sur les sanctions susceptibles d'être prononcées contre l'exportateur ou le fournisseur) et propose « *les évolutions réglementaires nécessaires* » (arrêté du 30 novembre 2011, *op. cit.*, art. 10, créé par un arrêté du 6 avril 2017).

<sup>65</sup>. C'est par exemple depuis 2016 que le CMCAP est doté du pouvoir d'enjoindre aux entreprises défaillantes de modifier leurs règles d'organisation et procédures de contrôle interne pour se conformer à leurs obligations, sous peine de se voir imposer des sanctions pécuniaires et/ou de voir leurs licences suspendues, modifiées ou abrogées (ordonnance n° 2016-982 du 20 juillet 2016 *prise en application de l'article 30 de la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense*, JORF n°0168 du 21 juillet 2016, texte n°20, art. 1 et 2).

<sup>66</sup>. Voir en ce sens MINARM, *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France 2024*, p. 42.

<sup>67</sup>. Ce dispositif a été créé par le décret n°2017-565 du 18 avril 2017 *relatif à la preuve d'arrivée à destination ou de réimportation de matériels de guerre ou de matériels assimilés exportés sous couvert d'une licence individuelle*, JORF n°0093 du 20 avril 2017.

<sup>68</sup>. MINARM, [Guide / Foire aux questions sur les certificats d'utilisation finale, engagement de non re-transfert, non exportation ou non réexportation \(CNR\)](#), octobre 2024.

<sup>69</sup>. La CNCDDH recommandait en ce sens de prévoir « *un système national d'autorisations, de certificats de livraison, d'utilisation finale et de non-réexportation délivrés par une structure nationale de haut niveau au cas par cas et fondés sur une évaluation reposant sur les critères du Traité* » (CNCDDH, *Avis sur le projet de TCA*, 2011, *op. cit.*, recommandation n°3 d)).

19. Le contrôle *a posteriori* assuré par le ministère des Armées participe à une forme de surveillance continue et complète utilement le régime national de contrôle des exportations d'armements. Il est toutefois lacunaire à plusieurs titres. Comme le relève la Cour des comptes, les contrôles réalisés *a posteriori* apparaissent « *trop modestes par leur ampleur et leurs effets* »<sup>70</sup>. La majorité des procès-verbaux examinés par le CMCAP donnent lieu à des rappels à la loi ou mises en garde et une seule sanction administrative pécuniaire a jusqu'à présent été prononcée<sup>71</sup>. La CNCDH recommande d'accroître l'effet dissuasif et la crédibilité du contrôle *a posteriori* en augmentant le nombre de contrôles sur pièces et sur place, de même qu'en adoptant des sanctions dissuasives en cas de manquement à la réglementation, ainsi qu'en y consacrant les ressources nécessaires (**recommandation n°4**)<sup>72</sup>. Par ailleurs, contrairement au contrôle *a priori* qui relève de l'autorité politique du Premier ministre mais qui repose sur l'interministérialité de la CIEEMG, le contrôle *a posteriori* relève du seul ministère des Armées (plus précisément de la Direction générale de l'armement, DGA). Les membres de la CIEEMG ne sont pas tenus d'être consultés pour l'élaboration du programme de contrôle du CMCAP ni, à l'exception de son Président (le SGDSN), destinataires du bilan de ses activités. L'interministérialité favoriserait pourtant la prise en compte de la diversité des enjeux, en particulier ceux relatifs au respect des droits humains et du droit international humanitaire<sup>73</sup>. Elle pourrait également faciliter l'adoption d'une approche plus stratégique et moins formelle du contrôle *a posteriori*, consistant « *à effectuer un certain nombre de contrôles chaque année, sur la base de critères de sélection* » formalisés<sup>74</sup>, qui soit davantage intégrée au pilotage global de la politique d'exportation.

20. La nature et la portée du contrôle *a posteriori* exercé par la France sont en outre restreintes. Ce dernier s'arrête généralement à l'exportateur (ou au fournisseur) et ne porte pas en tant que tel sur l'utilisation finale des matériels de guerre, mais sur les conditions de la licence délivrée à l'exportateur. Celle-ci n'est examinée que de façon très limitée, par exemple par le biais des certificats d'utilisation finale et de non-réexportation précités ou, de façon plus informelle, par le suivi diplomatique ou les services de renseignements. En revanche, la France ne procède pas à des inspections physiques sur place, dans le pays de destination finale, après l'exportation et la livraison des matériels de guerre à l'utilisateur final. Elle souligne régulièrement les difficultés à mettre en œuvre un tel contrôle<sup>75</sup>. Ce type de contrôle, s'il requiert le consentement de l'État importateur, permet pourtant à l'État exportateur de s'assurer que les équipements militaires exportés restent en possession de l'utilisateur final autorisé et qu'ils sont utilisés d'une manière conforme à l'autorisation accordée. L'obtention du consentement de l'État importateur peut être facilitée par diverses mesures<sup>76</sup>, par exemple en faisant dépendre l'approbation d'une licence de la présentation de garanties écrites par l'utilisateur final

<sup>70</sup>. Cour des comptes, [Le soutien aux exportations de matériel militaire](#), Rapport public thématique, janvier 2023, pp. 38 et s. et recommandation n°2.

<sup>71</sup>. MINARM, *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France 2024*, p. 43 : depuis 2015, les 365 procès-verbaux de contrôle sur pièces et sur place examinés ont donné lieu à 35 % de classements sans suite, 55 % de rappels à la loi/mises en garde, uniquement 5 % de mises en demeure et une seule sanction administrative pécuniaire prononcée début 2021 (une saisine du comité des sanctions étant en cours d'instruction).

<sup>72</sup>. Voir en ce sens : Cour des comptes, *Le soutien aux exportations de matériel militaire*, 2023, *op. cit.*, recommandation n°2.

<sup>73</sup>. Voir dans le même sens : Cour des comptes, *Le soutien aux exportations de matériel militaire*, 2023, *op. cit.*, p. 38.

<sup>74</sup>. L'adoption d'une approche stratégique du contrôle après vérification, distinguée des vérifications *ad hoc*, figure parmi les bonnes pratiques recommandées dans le cadre des travaux de la Conférence des États parties au TCA : Document de travail présenté par le Président de la CEP 8, « [Contrôles et coordination après expédition, vérification efficace des exportations et coopération de bonne foi entre exportateurs et importateurs](#) », 22 juillet 2022, *op. cit.*, pp. 6 – 7.

<sup>75</sup>. Voir les éléments d'intervention de la France lors de la discussion thématique sur les contrôles post-livraison de la CEP 8, du 22 août 2022, disponibles sous [www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/France%20-%20Thematic%20Discussion/France%20-%20Thematic%20Discussion.pdf](http://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/France%20-%20Thematic%20Discussion/France%20-%20Thematic%20Discussion.pdf).

<sup>76</sup>. Voir les recommandations formulées par le document de travail précité sur les contrôles après expédition présenté dans le cadre de la CEP8, pp. 7 et s., pour faciliter l'obtention du consentement de l'État importateur.

indiquant que le consentement est donné pour des vérifications ultérieures sur site. Les certificats d'utilisation finale pourraient être modifiés en ce sens. La France pourrait utilement s'inspirer d'autres États qui procèdent à un tel contrôle de l'utilisation finale<sup>77</sup> ou ont annoncé leur intention de le faire, tels que (outre les États-Unis) la Suisse, l'Allemagne, l'Espagne ou la Suède – bien que ces derniers le limitent parfois au champ des armes légères et de petit calibre (ALPC)<sup>78</sup>. Parallèlement, l'Union européenne s'engage également dans cette voie, bien qu'elle ne l'impose pas aux États membres. La décision (PESC) 2021/38 mentionne en effet la vérification sur place, après expédition, des marchandises exportées parmi les éléments facultatifs pouvant être inclus dans le certificat d'utilisateur final dans le cadre de l'exportation d'ALPC<sup>79</sup>. En outre, la position commune 2008/944/PESC mentionne aussi, depuis sa modification en 2025 – en sus des certificats d'utilisateur final ou des « *documents appropriés ayant fait l'objet d'une vérification approfondie et/ou [formulaire] d'autorisation officielle délivré[s] par le pays de destination finale* » généralement requis – les « *autres outils de contrôle des utilisateurs finaux* » que les États membres peuvent utiliser, « *y compris en exigeant des utilisateurs finaux qu'ils acceptent des mécanismes de vérification spécifiques* »<sup>80</sup>. Si la position commune actualisée ne va pas jusqu'à les imposer, cette actualisation illustre l'évolution des bonnes pratiques en la matière<sup>81</sup>. Le guide d'utilisation de la position commune actualisé en 2025 mentionne les inspections sur place, en sus de la vérification documentaire ou de l'authentification des certificats, parmi les outils utiles pour assurer la traçabilité dans le temps du matériel exporté, depuis le fabricant jusqu'à l'utilisateur final<sup>82</sup>. La CNCDH recommande à la France de renforcer les garanties liées à l'utilisation finale et à leur contrôle en s'assurant que les certificats d'utilisation finale permettent de contrôler les utilisateurs finaux et l'utilisation déclarée<sup>83</sup>, y compris

<sup>77</sup>. De plus en plus d'États prévoient la possibilité d'opérer des inspections sur place, bien qu'ils soient encore rares à le faire effectivement (BROMLEY Mark, BROCKMANN Kolja et VARISCO Andrea Edoardo, [Post-shipment on-site inspections of military material : challenges and responses](#), SIPRI Policy Brief, décembre 2021).

<sup>78</sup>. Avant 2012, seuls les États-Unis procédaient à un contrôle de l'utilisation finale (*end-use monitoring*). Depuis, d'autres États ont introduit des mesures de contrôle post-livraison, voir notamment : *International Action Network on Small Arms* (IANSA) et *International Peace Information Service* (IPIS), « [Post-Shipment Control of Small Arms and Light Weapons](#) », *Briefing Paper*, octobre 2022 ; et CAMELLO Maria, « [Contrôles post-exportation : vers une pratique généralisée au sein de l'Union européenne ?](#) », *Note d'analyse, GRIP*, 31 mars 2021. L'Allemagne par exemple impose depuis 2015 aux exportateurs de consentir, avant toute autorisation, au principe de cette vérification ultérieure dans les pays de destination, dans le cadre d'un projet pilote centré sur les ALPC (Ministère fédéral allemand de l'économie et de l'énergie, « [Key points for the introduction of post-shipment controls for German arms export](#) », 8 juillet 2015).

<sup>79</sup>. [Décision \(PESC\) 2021/38 du Conseil du 15 janvier 2021 établissant une approche commune concernant les éléments des certificats d'utilisateur final dans le cadre de l'exportation d'armes légères et de petit calibre et de leurs munitions](#), art. 6. Le projet de règlement de l'UE porté par Les Verts/Alliance libre européenne (ALE) en 2021 propose un contrôle post-livraison et de l'utilisation finale pour l'ensemble des équipements militaires couverts par l'actuelle position commune (pour une liste de pays identifiés par actes délégués pour lesquels il existe un risque de violation des critères à l'exportation) : Les Verts/ALE, « [Briefing on the draft regulation on EU arms exports to establish stricter control](#) », 12 octobre 2021.

<sup>80</sup>. Art. 5 de la position commune 2008/944/PESC modifiée, qui porte sur les informations préalables fiables concernant l'utilisation finale dans le pays de destination finale sur lesquelles les autorisations d'exportation doivent se fonder.

<sup>81</sup>. Elle illustre également que si la position commune met l'accent sur le contrôle précédent la délivrance d'une autorisation, les contrôles après expédition « *peuvent constituer un outil supplémentaire pour le régime national de contrôle des exportations d'armements* ». Les États membres sont ainsi encouragés à tenir compte des bonnes pratiques en la matière (guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC, 14 avril 2025, *op. cit.*, p. 11).

<sup>82</sup>. Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC, 14 avril 2025, *op. cit.*, p. 11. Il s'agit d'éviter ou de détecter les détournements ou les réexportations dans des conditions non souhaitées. Le guide précise que le certificat d'utilisateur final pourrait inclure « *une clause de vérification des exportations, par laquelle les autorités du pays importateur s'engagent à déterminer avec les autorités nationales de contrôle des exportations le mécanisme de vérification et de suivi permettant un contrôle ex post des biens importés* » (*ibid.*).

<sup>83</sup>. Comme le rappelait la CNCDH, le contrôle des utilisateurs finaux et de l'utilisation finale est « *indissociable des risques de détournement attaché à tout transfert* » (CNCDH, *Avis sur le projet de TCA*, 2013, *op. cit.*, §29). Certains États, comme l'Allemagne, demandent des CUF qui incluent des engagements généraux sur le respect des droits humains et du droit international humanitaire (JACQMIN Denis, « [Certificat d'utilisateur final : une valeur ajoutée ?](#) », *Note d'analyse, GRIP*, 12 septembre 2018).

en prévoyant des modalités de vérification ultérieure sur site dans le pays de destination (**recommandation n°5**). La France devrait procéder à un contrôle (post-livraison) de l'utilisation finale des matériels de guerre et matériels assimilés dans le pays de destination finale, y compris en réalisant, le cas échéant, des inspections physiques sur place, afin de s'assurer que les équipements militaires exportés restent en possession de l'utilisateur final autorisé et qu'ils sont utilisés d'une manière conforme à l'autorisation accordée (**recommandation n°6**).

## La réévaluation des transferts d'armes autorisés

21. Le contrôle *a posteriori* doit également permettre de réexaminer l'autorisation d'exportation, si de « nouvelles informations pertinentes » concernant une destination spécifique ou une partie concernée par l'exportation modifient l'appréciation initiale des risques<sup>84</sup>. Tel est le cas par exemple en cas de changement du contexte politique ou sécuritaire du pays destinataire (changement de gouvernement et/ou de législation, déclenchement d'un conflit armé, etc.), d'adoption (par le Conseil de sécurité des Nations Unies ou l'UE) de sanctions ou de mesures restrictives, en particulier d'embargos sur les armes, ou si des rapports d'organes intergouvernementaux ou d'ONG font état de violations des droits humains ou du droit international humanitaire pouvant être commises ou facilitées par les armes dont l'exportation a été autorisée. Le TCA et la position commune de l'UE ne font qu'encourager les États à procéder à cette réévaluation. Mais d'autres obligations internationales (ou nationales) peuvent rendre cette réévaluation obligatoire<sup>85</sup>. Un État peut en effet voir sa responsabilité internationale engagée, par exemple s'il « *peu[t] s'attendre, sur la base de faits ou de la connaissance de tendances, actuelles ou passées, à ce que* [les armes dont il envisage d'autoriser le transfert ou a autorisé le transfert] *puissent être utilisées pour violer les [quatre] Conventions [de Genève de 1949]* »<sup>86</sup>; ou s'il « *a connaissance, ou devrait normalement avoir connaissance, de l'existence d'un risque sérieux de commission d'un génocide* »<sup>87</sup>, voire pour complicité de la commission d'une violation par un État tiers ou un acteur non étatique<sup>88</sup>. La Cour internationale de justice (CIJ), dans le contexte du conflit israélo-palestinien, a ainsi récemment attiré l'attention sur « *les obligations internationales incombant à tous les États en ce qui concerne le transfert d'armes à des parties à un conflit armé, afin d'éviter le risque que ces armes soient utilisées pour commettre des violations [de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et des Conventions de Genève]* »<sup>89</sup>. Le guide d'utilisation de la position commune de l'UE, actualisé en 2025, rappelle en ce sens que les États qui produisent et exportent des armes « *peuvent être considérés comme particulièrement influents pour ce qui est de "faire respecter" le droit international humanitaire en raison de leur capacité à fournir ou non les moyens par lesquels certaines violations graves de ce droit sont commises* » et « *devraient donc veiller tout spécialement à ce que leurs exportations ne servent pas à commettre de tels actes* »<sup>90</sup>.

---

<sup>84</sup>. Voir l'art. 7 §7 du TCA et l'art. 1 §1 bis de la position commune 2008/944/PESC modifiée.

<sup>85</sup>. Voir dans le même sens le guide actualisé de la position commune de 2025, *op. cit.*, p. 14.

<sup>86</sup>. [Commentaire des Conventions de Genève](#), art. 1, §162. Ceci découle de l'obligation de respecter et de faire respecter le droit international humanitaire, prévu à l'art. 1 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et de nature coutumière, qui comporte en corollaire l'obligation de ne pas encourager, ni aider ou assister à commettre des violations du droit international humanitaire (CNCDH, [Déclaration relative aux obligations de la France en matière de mise en œuvre du droit international humanitaire](#), Assemblée plénière du 23 janvier 2025, JORF n°0027 du 1<sup>er</sup> février 2025, texte n°96, §10).

<sup>87</sup>. Cour internationale de justice (CIJ), [arrêt du 26 février 2007](#), *Affaire relative à l'application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, §§425 et s.

<sup>88</sup>. Voir l'art. 16 ainsi que l'art. 41 des « articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite » de la Commission du droit international, annexés à la [résolution 56/83 de l'Assemblée générale des Nations Unies](#).

<sup>89</sup>. CIJ, Ordonnance du 30 avril 2024, *Manquements allégués à certaines obligations internationales relativement au Territoire palestinien occupé, Nicaragua c. Allemagne*, §24.

<sup>90</sup>. Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC, 14 avril 2025, *op. cit.*, p. 44.

22. Selon les rapports annuels au Parlement, « *le dispositif français permet une grande adaptabilité aux évolutions du contexte politique et juridique international, la loi prévoyant la possibilité pour le Premier ministre de suspendre, modifier, abroger ou retirer les licences d'exportation délivrées, notamment sur le fondement des engagements internationaux de la France* »<sup>91</sup>. Les licences peuvent être réévaluées selon le contexte, « *[l]es éléments ayant permis d'accorder une licence étant susceptibles d'évoluer au cours du temps* »<sup>92</sup>. Peu d'informations sont toutefois publiquement disponibles sur la mise en œuvre de ces dispositions ainsi que sur les critères ou facteurs conduisant la France à réévaluer une licence en cours de validité et à décider – ou non – de la suspendre ou de l'abroger ; et si c'est le cas, pour quels motifs. La CNCDH constate que des progrès ont toutefois été réalisés en la matière. Depuis 2019, les rapports au Parlement mentionnent parfois des exemples de décisions de suspension de licences. Ceux-ci s'ajoutent à d'autres exemples énoncés par le biais de communications ponctuelles ou révélés par la presse, comme la décision de la France de suspendre puis de mettre fin à un contrat de vente conclu avec la Russie portant sur deux navires porte-hélicoptères en raison de l'occupation de la Crimée<sup>93</sup>, ou la suspension de ventes de charges modulaires (explosifs) à destination de l'Arabie saoudite<sup>94</sup>. Les décisions de suspension mentionnées dans les rapports annuels au Parlement sont souvent liées à l'application d'embargos sur les armes<sup>95</sup>, comme c'est le cas s'agissant du Venezuela en 2018<sup>96</sup> ou de l'Érythrée en 2019<sup>97</sup>. La même année, c'est l'offensive lancée en octobre par la Turquie dans le Nord-est de la Syrie qui a conduit la France à annoncer publiquement, par un communiqué publié quelques jours plus tard, la suspension d'environ 500 licences d'exportations et de livraisons vers la Turquie de matériels de guerre susceptibles d'être employés dans ce cadre<sup>98</sup>. La CIEEMG s'est engagée dans une revue de l'ensemble des licences valides à destination finale de ce pays et a, dans un premier temps, « *procédé par précaution à la suspension de l'ensemble [de ces licences]* » puis, dans un second temps, « *à un examen approfondi de chacune des licences concernées pour évaluer les risques d'emploi dans le cadre de l'offensive* »<sup>99</sup>. Ces précautions et la publicité les entourant contrastent avec l'ambiguïté de la réaction de la France face au conflit au Yémen ou au conflit israélo-palestinien<sup>100</sup>, malgré le risque que des armes ou composants français puissent contribuer à de graves violations du droit international humanitaire et du droit

<sup>91</sup>. Ce paragraphe figure dans de nombreux rapports du MINARM au Parlement sur les exportations d'armement de la France. Voir par exemple le rapport de 2024, *op. cit.*, p. 29.

<sup>92</sup>. MINARM, *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France 2024*, p. 43.

<sup>93</sup>. *Le Monde/AFP*, « [La France suspend la livraison du premier Mistral à la Russie](#) », 3 septembre 2014.

<sup>94</sup>. BOZEC Daniel, « [Gel des exportations d'explosifs bergeracois au Yémen : Eurengo, de la Poudrerie à la poudrière](#) », *Sud Ouest*, 7 janvier 2020.

<sup>95</sup>. La violation d'un embargo est une violation du principe de prohibition et peut faire l'objet de sanctions disciplinaires ou pénales. Pour un rappel des conséquences négatives des sanctions pour le respect du DIH et l'action humanitaire, voir : CNCDH, [Avis sur les exemptions humanitaires dans les régimes de sanctions et mesures de lutte contre le terrorisme. Pour une généralisation et une meilleure mise en œuvre](#), Assemblée plénière du 20 juin 2024, JORF n°0155 du 2 juillet 2024, texte n°62.

<sup>96</sup>. L'adoption et la prolongation de mesures restrictives par le Conseil de l'UE visant les armements et matériel connexe à destination du Venezuela a conduit le Premier ministre, sur avis de la CIEEMG, à suspendre puis abroger sept licences en 2018 : MINARM, [Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France 2019](#), p. 31. Dans ce même rapport, l'application des embargos à l'encontre de la Birmanie, de la Russie et de la Libye est également mentionnée parmi les critères pris en compte par la France dans son évaluation des demandes de licences d'exportation.

<sup>97</sup>. Inversement, la levée de l'embargo visant l'Érythrée est invoquée pour justifier son retrait de la liste des pays visés par la suspension des dérogations à l'obligation d'autorisation préalable : MINARM, [Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France 2020](#), p. 33.

<sup>98</sup>. *Le Monde*, « [La France suspend les exportations vers la Turquie de "matériels de guerre susceptibles d'être employés" en Syrie](#) », 12 octobre 2019.

<sup>99</sup>. MINARM, [Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France 2021](#), p. 38.

<sup>100</sup>. Le ministre des Armées affirme que la France ne vend pas d'armes à Israël et se contente d'exporter certains composants, à des fins défensives ou assemblés en Israël avant réexportation vers des pays tiers (*Le Parisien*, « [Livraisons de matériel militaire à Israël : qu'est-ce la France exporte vers l'État hébreu ?](#) », 5 juin 2025).

international des droits humains<sup>101</sup>. Si le Gouvernement a par exemple affirmé que la « *politique de vigilance exercée par la France* » dans le contexte du conflit au Yémen a entraîné une « *baisse sensible du nombre de licences accordées* » pour des exportations d'armement à destination de l'Arabie saoudite<sup>102</sup>, le secret des délibérations de la CIEEMG ne permet ni de vérifier le durcissement des conditions d'octroi des autorisations d'exportation<sup>103</sup>, ni d'en connaître précisément les motifs. Cela contraste avec les informations transmises par d'autres États à ce propos. Le Canada a par exemple publié un rapport disponible en ligne relatif aux conclusions de l'examen de toutes ses licences d'exportations d'armes à destination de l'Arabie saoudite<sup>104</sup>. Les Pays-Bas ont annoncé publiquement que les conclusions du Groupe d'experts internationaux et régionaux sur le Yémen l'ont conduit à une politique d'exportation plus restrictive, avec une présomption de refus d'octroi de licences à destination des forces armées de l'Arabie saoudite et des Émirats arabes unis, « *sauf à démontrer incontestablement que les biens militaires ou biens à double usage utilisés à des fins militaires ne seront pas utilisés dans le conflit* »<sup>105</sup>. À la connaissance de la CNCDH, la prise de pouvoir par les taliban en Afghanistan est le seul autre exemple mentionné dans les rapports annuels au Parlement ayant conduit la France à procéder à une revue de l'ensemble des licences à destination d'un pays, et à suspendre certaines d'entre elles, en raison de l'évolution de la situation<sup>106</sup>.

23. Par ailleurs, le code de la défense ne prévoit que la faculté de suspendre ou révoquer une licence, sans l'imposer. Si la France a connaissance, ou devrait normalement avoir connaissance, que les armes dont elle a autorisé l'exportation/le transfert pourraient servir à commettre des crimes internationaux ou à en faciliter la commission, elle est pourtant tenue de suspendre l'autorisation d'exportation ou de transfert en vertu de ses obligations internationales<sup>107</sup>. Comme l'a souligné la CNCDH, la France devrait également « *suspendre tout transfert d'armes à destination de tout État à travers le monde s'il existe le moindre doute quant à une utilisation de ces armes non conforme au droit international* »<sup>108</sup> et, à tout le moins, procéder à leur réévaluation. La CNCDH recommande au législateur de modifier le code de la défense afin de prévoir une obligation de suspension ou de révocation de l'autorisation d'exportation, d'importation ou de transfert en cas de changement de circonstances révélant une utilisation des matériels de guerre et matériels assimilés non conforme aux engagements internationaux de la France (**recommandation n°7**). Le renforcement du contrôle *a posteriori* préconisé ci-dessus, en procédant à un véritable contrôle de l'utilisation finale, faciliterait également la réévaluation périodique des licences. Il s'agit de s'assurer de leur suspension, abrogation ou retrait en cas d'évolution de la situation, en particulier lorsque des informations publiques font état de graves violations du droit international humanitaire et du droit international des droits humains commises dans le cadre d'un conflit dans lequel des armes, pièces ou munitions françaises sont employées ou sont susceptibles de l'être<sup>109</sup>. Les contrôles *a priori* et *a posteriori* gagneraient à être structurés dans une approche

---

<sup>101</sup>. La CNCDH a recommandé de suspendre les licences d'exportation de matériels de guerre et de biens à double usage déjà octroyées ainsi que la délivrance de nouvelles autorisations d'exportation à destination d'Israël (CNCDH, [Déclaration "Gaza : la famine comme méthode de guerre est un interdit fondamental"](#), Assemblée plénière du 28 mars 2024, JORF n°0082 du 7 avril 2024, texte n°54, recommandation n°9 ; CNCDH, [Déclaration d'urgence sur la destruction en cours de Gaza et de sa population](#), Assemblée plénière du 20 mai 2025, JORF n°0134 du 11 juin 2025, texte n°68, §6).

<sup>102</sup>. Réponse du MINARM publiée le 9 septembre 2021 [à la question écrite n° 19885](#) du 7 janvier 2021 (Assemblée nationale).

<sup>103</sup>. Assemblée nationale, Rapport MAIRE J. et TABAROT M., *op. cit.*, p. 55.

<sup>104</sup>. Canada, [Rapport final : examen des licences d'exportation vers l'Arabie saoudite](#), avril 2020. Ce rapport conclut à l'existence d'un risque sérieux que certaines marchandises et technologies militaires canadiennes soient utilisées pour commettre ou faciliter la commission de violations du droit international au Yémen.

<sup>105</sup>. Pays-Bas, [Dutch Arms Export Policy in 2019](#), septembre 2020, p. 8 (traduction libre).

<sup>106</sup>. MINARM, [Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France 2022](#), p. 43.

<sup>107</sup>. Voir en ce sens : CNCDH, [Déclaration relative aux obligations de la France en matière de mise en œuvre du droit international humanitaire](#), 2025, *op. cit.*, recommandation n°8).

<sup>108</sup>. *Ibid.*, §10.

<sup>109</sup>. Que cet emploi ait été autorisé ou qu'il résulte d'un détournement.

systémique, afin de permettre une appréhension plus cohérente et continue des transferts d'armes dans le temps. Une telle démarche assurerait une meilleure articulation entre les différentes phases du contrôle et favoriserait un meilleur respect de ses engagements internationaux par la France.

## 1.2. Améliorer la transparence et garantir l'accès à l'information en matière de transferts d'armes

24. Le TCA fait partie d'un ensemble d'instruments internationaux<sup>110</sup> (et régionaux<sup>111</sup>) visant à favoriser la transparence en matière de transferts d'armes. Placée au cœur du Traité, la transparence joue un rôle essentiel pour favoriser le suivi de son application, la confiance entre les États et l'action responsable dans le commerce international des armes classiques, conformément aux objectifs et buts que se sont fixés les États parties<sup>112</sup>. Le TCA impose ainsi des obligations en matière d'établissement de rapports : un rapport initial sur les mesures prises pour mettre en œuvre le Traité, ainsi qu'un rapport annuel relatifs aux exportations et importations d'armes classiques autorisées ou effectuées (sur l'année civile précédente)<sup>113</sup>. Il encourage également les États parties, sans le leur imposer, à rendre compte des mesures prises contre le détournement des armes au moment de leur transfert<sup>114</sup>.

25. La soumission des rapports annuels est d'autant plus importante que le TCA n'a pas mis en place de mécanisme indépendant de contrôle pour garantir le respect des règles qu'il fixe<sup>115</sup>. Le suivi de sa mise en œuvre repose essentiellement sur les organes étatiques, le mécanisme de *reporting* qu'il met en place, la conférence annuelle des États parties (CEP) (avec le soutien du secrétariat), ainsi que la coopération et l'assistance internationales. Les informations transmises dans les rapports annuels favorisent une forme de contrôle par les pairs permettant aux États parties d'examiner leurs transferts respectifs au regard des obligations à eux imposées ainsi qu'à l'objet et aux buts poursuivis par le Traité. Elles facilitent également l'échange des bonnes pratiques pour la mise en œuvre effective du Traité, ainsi que la coopération et la confiance entre les États. Si le TCA ne l'impose pas, la CNCDH considère que la publication de ces rapports annuels est fondamentale pour la réalisation des objectifs du Traité et pour favoriser la redevabilité. Elle devrait permettre à des acteurs externes (parlementaires, journalistes, organisations non gouvernementales, défenseurs des droits humains, entreprises, etc.) de s'assurer que les États parties respectent les « *normes communes les plus strictes possibles* » instituées par le Traité pour les transferts d'armes, afin de réduire la souffrance humaine et de contribuer à la paix et à la sécurité internationales. Comme l'a déjà souligné la CNCDH, les rapports publics, réguliers et complets favorisent le contrôle démocratique sur les transferts d'armes<sup>116</sup>.

---

<sup>110</sup>. Voir en particulier le Registre des armes classiques de l'ONU ([UNROCA](#)) tenu par le Secrétaire général à la demande de la [résolution 46/36 L de l'Assemblée générale des Nations Unies du 9 décembre 1991](#).

<sup>111</sup>. Voir par exemple l'art. 8 de la position commune 2008/944/PESC modifiée, *op. cit.* Outre le rapport annuel de l'UE sur la mise en œuvre de la position commune élaboré sur la base des contributions des États membres, une [base de données](#) en ligne a également été mise en place : SEAE, « [Contrôle des exportations d'armes : lancement d'une base de données en ligne pour accroître la transparence des exportations d'armes de l'UE](#) », 26 octobre 2020.

<sup>112</sup>. Art. 1 du TCA.

<sup>113</sup>. Art. 13 §1 et §3 du TCA.

<sup>114</sup>. Art. 11 §6 et 13 §2 du TCA.

<sup>115</sup>. Il en va de même pour la position commune 2008/944/PESC qui fait l'objet de rapports des États membres, consolidés dans le rapport annuel de l'UE, d'échanges au sein du groupe de travail « Contrôles des exportations d'armement » (COARM) du Conseil de l'UE, de résolutions du Parlement européen, etc. – mais dont la mise en œuvre repose essentiellement sur les États membres.

<sup>116</sup>. CNCDH, *Avis sur le projet de TCA*, 2011, *op. cit.*, recommandation n°3 h).

26. Or le TCA connaît un faible taux d'engagement en matière de transparence de la part des États parties. Si des progrès sont constatés en matière de respect de l'obligation de soumettre un rapport initial<sup>117</sup>, les délais impartis ne sont généralement pas respectés, près d'un quart des rapports ne sont pas disponibles publiquement et seuls sept États ont soumis des mises à jour de leurs rapports initiaux<sup>118</sup>. Mais c'est surtout la baisse constante du taux de soumission des rapports annuels qui est préoccupante, en ce qu'elle témoigne d'une « *dynamique négative* » du TCA<sup>119</sup>. Ainsi, quand en 2015 87 % des États parties avaient produit leur rapport annuel, en 2024, ils sont seulement 64 % des États parties à l'avoir fait<sup>120</sup>. Il s'agit du taux le plus bas jamais enregistré. Il s'inscrit dans une baisse constante depuis l'entrée en vigueur du TCA<sup>121</sup>. De plus, la date butoir du 31 mai de chaque année fixée par le TCA (à laquelle s'ajoute un délai de grâce de 7 jours accordé par le secrétariat) n'est, depuis 2015, respectée que par un peu plus de la moitié des États parties<sup>122</sup>. En revanche, une légère amélioration de la publicité des rapports a été constatée lors de la 11<sup>ème</sup> Conférence des États parties<sup>123</sup>.

27. Outre la fréquence de la transmission des rapports et leur publicité, la qualité des informations transmises est déterminante pour assurer une véritable transparence et favoriser la confiance et la redevabilité. Le TCA fournit ici très peu de précisions quant aux types d'informations à communiquer et à la méthode à appliquer pour rendre compte<sup>124</sup>. L'article 13 §3 impose uniquement, outre la date butoir susmentionnée, que le rapport annuel porte sur les exportations et importations d'armes classiques autorisées ou effectuées (sans inclure les munitions, pièces et composants)<sup>125</sup>. Le TCA constitue ainsi une forme de norme plancher ; un seuil minimal d'exigences en matière de transparence. Mais les États sont incités à aller plus loin, comme l'illustre le modèle de rapport annuel<sup>126</sup> élaboré par le groupe de travail permanent sur la transparence et le *reporting* (WGTR)<sup>127</sup> mis

<sup>117</sup>. Selon le site internet du secrétariat du TCA, 93 États ont transmis leur rapport initial (sur les 113 États tenus de le faire), soit 82% des États parties : <https://thearmstradetreaty.org/initial-reports.html?templateId=209839> (au 21 août 2025).

<sup>118</sup>. Voir le [document du 28 février 2025 relatif à l'état de la participation](#) préparé par le Secrétariat du TCA en amont de la CEP 11 ; ou le [résumé du rapport 2025 de l'ATT Monitor](#), pp. 28 et s. Aux six États ayant soumis un rapport initial actualisé qui y sont mentionnés s'ajoutent le Royaume-Uni qui a actualisé son rapport initial le 14 août 2025.

<sup>119</sup>. Conseil de l'UE, [Conclusions du Conseil sur le contrôle des exportations d'armes](#), 15 avril 2025, §14. Cette dynamique s'illustre également par le ralentissement de l'universalisation du TCA ces dernières années, bien qu'entre 2024 et 2025, le TCA a connu le nombre le plus élevé de nouveaux États parties (3), après trois ans de stagnation (résumé du rapport 2025 de l'ATT Monitor, *op. cit.*, p. 6).

<sup>120</sup>. Voir le graphique disponible sur le site internet du secrétariat du TCA : <https://thearmstradetreaty.org/annual-reports.html?templateId=209826>.

<sup>121</sup>. Voir en ce sens l'[intervention de l'UE](#) sur le thème de la transparence et du *reporting* lors de la 11<sup>ème</sup> CEP en août 2025. Au 28 février 2025, seuls 60 % des États parties s'étaient acquittés de l'ensemble de leurs obligations en matière de présentation des rapports annuels, 18 % en ayant soumis une partie mais pas la totalité, quand 22 % n'en avaient toujours soumis aucun (Secrétariat du TCA, [Status of Reporting](#), 28 février 2025).

<sup>122</sup>. Voir le graphique représentant les taux de rapports annuels soumis dans les temps de 2015 à 2023 disponible dans le [document du Secrétariat du 28 février 2025 relatif à l'état de la participation](#).

<sup>123</sup>. 25 % de rapports n'ont pas été rendus publics pour l'année 2023, contre 33 à 30 % pendant les trois années précédentes : Secrétariat du TCA, [Status of Reporting](#), 28 février 2025. Ce taux était toutefois bien plus faible les premières années d'application du Traité.

<sup>124</sup>. Il en va de même de la position commune de l'UE.

<sup>125</sup>. L'art. 13 §3 indique que le rapport annuel peut contenir les mêmes informations que celles communiquées par exemple pour le Registre des Nations Unies sur les armes classiques (UNROCA) et que « *toute information de nature commerciale sensible ou relevant de la sécurité nationale peut être exclue des rapports* ».

<sup>126</sup>. TCA, Modèle de rapport annuel, disponible sous [www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/Annual Reporting Template 2021 French/Annual Reporting Template 2021 French.docx?templateId=1513253](http://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/Annual%20Reporting%20Template%202021%20French/Annual%20Reporting%20Template%202021%20French.docx?templateId=1513253). De plus, ce groupe de travail fournit un [guide explicatif sur les rapports annuels](#) sous forme de questions-réponses à l'intention des États parties. L'ensemble des outils et lignes directrices élaborés par les groupes de travail de la CEP est disponible sous [www.thearmstradetreaty.org/tools-and-guidelines.html#](http://www.thearmstradetreaty.org/tools-and-guidelines.html#).

<sup>127</sup>. Voir les informations disponibles sous <https://thearmstradetreaty.org/working-group-on-transparency-and-reporting-wgtr.html>.

en place dans le cadre de la Conférence des États parties. Ce modèle de rapport annuel, élaboré pour favoriser l’harmonisation et la comparabilité, encourage les États parties à transmettre des informations au-delà de ce qui leur est imposé par le Traité (par exemple en indiquant le volume et la description des biens transférés ou en fournissant des commentaires relatifs au transfert concerné)<sup>128</sup>. D’importantes disparités quant aux informations rendues publiques par les États parties sont toutefois constatées, qui font partie des préoccupations soulevées en matière d’accès à l’information sur les transferts d’armes<sup>129</sup>.

## Le rapport annuel de la France au titre du TCA

28. La France fait partie des États qui font preuve d’un certain degré de transparence sur leurs transferts d’armes. Elle réaffirme régulièrement « *la grande importance qu’elle attache au respect de ses obligations au titre de l’article 13* » du TCA<sup>130</sup>. Elle a ainsi soumis un rapport initial et les rapports annuels dus en vertu de cette disposition. Elle soutient également ses pairs en la matière, comme l’illustre son endossement du rôle de « champion régional de l’établissement des rapports » dans le cadre des travaux de la Conférence des États parties. Pour autant, elle fait partie des États n’ayant pas retenu le modèle de rapport susmentionné, ce qui ne favorise pas l’harmonisation des pratiques. La CNCDH accueille avec satisfaction le choix qu’a fait la France, depuis 2015, de rendre son rapport annuel public sur le site du secrétariat du TCA, illustrant ainsi son attachement au principe de la transparence. Depuis 2020, elle le diffuse également aux parlementaires en procédant à son intégration dans le rapport annuel au Parlement sur les exportations d’armement établi par le ministère des Armées. Il s’agit d’une avancée significative qui favorise les synergies entre les différents mécanismes de transparence auxquels la France participe<sup>131</sup> et une meilleure compréhension de ses transferts d’armes internationaux, les rapports transmis dans ce cadre contenant des informations complémentaires. Paradoxalement, cette intégration conduit la France à ne pas respecter ses obligations au titre du TCA, le calendrier de présentation du rapport au Parlement sur les exportations d’armement étant régulièrement invoqué comme motif du non-respect de la date butoir imposée par le TCA. La France justifie son retard en raison « *de l’engagement pris par le Gouvernement français d’informer, en priorité, la représentation nationale à travers la transmission et la publication annuelles d’un rapport au Parlement sur les exportations d’armements, conformément aux principes démocratiques qui fondent notre République* »<sup>132</sup>. Or ce calendrier ne saurait justifier un manquement à ses obligations en vertu du TCA et compromet les efforts déployés pour instaurer la confiance entre les États parties et promouvoir son universalisation. La CNCDH constate en outre que le non-respect du délai de transmission du rapport annuel du TCA précède son intégration au rapport au Parlement, la France ne l’ayant quasi systématiquement jamais respecté. Cette année encore, à la date d’adoption

---

<sup>128</sup>. Le classement opéré par le rapport « *ATT Monitor* » – entre les États parties qui se contentent de se conformer aux obligations du TCA ; ceux qui sont « *véritablement transparents* » en transmettant des rapports publics contenant un minimum de détails favorisant la réalisation des buts et objectifs du Traité ; et ceux qui « *contribuent à un niveau de transparence encore plus élevé* », en fournissant davantage d’informations – vise également à encourager une transparence accrue quant à la quantité et à la qualité d’informations fournies.

<sup>129</sup>. Voir par exemple : Conseil des droits de l’homme, *Rapport du HCDH. Effets des transferts d’armes sur les droits de l’homme*, 18 avril 2024, [A/HRC/56/42](#), §15.

<sup>130</sup>. Voir par exemple [l’intervention de la France du 27 août 2025](#) sur le thème de la transparence et de l’établissement de rapports lors de la CEP 11.

<sup>131</sup>. La France publie également d’autres rapports et transmet des informations dans le cadre de différents mécanismes de transparence : registre des Nations Unies sur les armes classiques ; transmissions d’informations dans le cadre de l’arrangement de Wassenaar et de l’OSCE ; participation aux mécanismes d’échanges d’information au sein de l’UE (contribution au rapport annuel de l’UE sur la mise en œuvre de la position commune, participation au COARM et au système de notification des refus de licences d’exportation vers des pays tiers), etc.

<sup>132</sup>. CEP10 TCA - [Transparence et établissement de rapports : Intervention du Commissaire Philippe Lejeune](#) (Genève, 21 août 2024) ; même [intervention au nom de la France du 27 août 2025](#) lors de la CEP 11.

du présent avis, la France n'a pas encore soumis son rapport annuel dû au 31 mai 2025. De plus, rien ne l'empêche de modifier le calendrier de présentation du rapport au Parlement. La CNCDH recommande à la France de transmettre ses rapports annuels au secrétariat du TCA dans les délais impartis, comme le lui impose l'article 13 §3, et de continuer à les rendre systématiquement publics, y compris en les intégrant aux rapports annuels au Parlement sur les exportations d'armement de la France (**recommandation n°8**).

29. Dans l'ensemble, le contenu des rapports annuels au TCA de la France respecte les autres critères, peu nombreux, imposés par le TCA et comporte des informations supplémentaires. La France indique, pour chacune des huit catégories d'armes couvertes par le Traité, les quantités d'armes qui ont effectivement été exportées, c'est-à-dire les flux réels<sup>133</sup>. Ces données sont ventilées par pays importateurs (pour les exportations) et pays d'origine (pour les importations). Toutefois, la France ne donne pas de renseignements sur ses importations d'armes classiques entrant dans le champ d'application du TCA, alors qu'un certain nombre d'États parties déclarent l'exportation de telles armes à destination de la France. De même, il lui est parfois reproché de ne pas renseigner l'ensemble de ses exportations d'armes classiques<sup>134</sup>. La France n'indiquant pas si elle a exclu des informations de ses rapports en raison de leur « *nature commerciale sensible* » ou au motif qu'elles relèveraient de la sécurité nationale (comme le lui permet l'article 13 §3 du TCA), il est difficile de savoir s'il s'agit d'omissions volontaires, de différences qu'elle justifierait par l'hétérogénéité des références de comptage et/ou d'interprétation des catégories entre les États parties<sup>135</sup>, ou d'un manquement à son obligation de transparence. Elle transmet en revanche des informations sur ses importations (et exportations) d'armes légères et de petit calibre (ALPC), en allant au-delà de la définition restrictive du Registre des Nations Unies<sup>136</sup>. Les rapports annuels au TCA de la France contiennent par ailleurs quelques éléments concernant la description de certains biens transférés (comme les calibres de certaines armes), mais ne renseignent pas systématiquement le type et/ou la désignation commerciale exacts du matériel. De plus, les observations relatives à la nature des transferts se contentent pour l'essentiel de mettre en exergue les exportations relevant de cessions, sans indiquer l'utilisateur final et l'utilisation finale déclarés. Une description précise du matériel exporté et importé ainsi que des informations relatives à leur utilisateur et à l'utilisation finale sont pourtant essentielles pour contribuer à un niveau plus élevé de transparence, ainsi que pour s'assurer qu'il n'existe aucune interdiction ou risque prépondérant que les matériels de guerre fournis puissent servir à commettre ou faciliter la commission d'exactions, en conformité avec les articles 6 et 7 du TCA, ou être détournés (article 11). La CNCDH recommande à la France de renforcer la transparence au niveau international et d'améliorer le contenu des rapports annuels qu'elle transmet au secrétariat du TCA, de façon à avoir une vision plus détaillée des transferts d'armes qu'elle a autorisés ou qui ont été effectués (**recommandation n°9**). Ce rapport annuel pourrait ainsi intégrer : des informations relatives à la quantité d'armes classiques tant exportées qu'importées, mais aussi leur type, leur désignation commerciale ainsi que leur valeur financière, pour chaque catégorie d'armes couvertes par le TCA ; plus de détails sur la nature des transferts figurant dans ses rapports annuels au TCA, en particulier des informations relatives aux utilisateurs finaux et à l'utilisation finale déclarés ; la mention, le cas

---

<sup>133</sup>. Les rapports annuels de la France au TCA n'indiquent pas quelles sont les exportations ou les importations d'armes qu'elle a autorisées mais qui n'ont pas encore été effectuées.

<sup>134</sup>. Amnesty International France, « [Ventes d'armes et transparence : les omissions de la France. Ce que l'on ne nous dit pas, ce qui doit changer \(II\)](#) », 2020.

<sup>135</sup>. Voir par ex. : MINARM, *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France 2024*, pp. 39-40.

<sup>136</sup>. La France ne se limite pas aux ALPC « *fabriquées ou modifiées selon les spécifications militaires et destinées à une utilisation militaire* » (rapport sur la tenue du Registre des armes classiques, 30 juin 2022, [A/77/126](#), §14). Elle « *déclare les ALPC classées à titre national comme matériels de guerre, à l'exception de celles qui sont également classées en catégorie C dans le code de la sécurité intérieure et que la réglementation soumet au régime des licences d'exportation d'armes à feu (LEAF)* » ([Réponse du MINARM](#) à la question écrite n°17157 (Sénat), publiée le 24 décembre 2020).

échéant, de la non-divulgence d'informations de nature commerciale sensible ou relevant de la sécurité nationale. La CNCDH encourage la France à inclure systématiquement dans son rapport annuel au TCA, comme elle l'a fait en 2019, un lien vers le rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement de la France et d'encourager les autres États parties à faire de même (**recommandation n°10**). Par ailleurs, la CNCDH recommande à la France de soumettre au secrétariat du TCA, et de publier, une mise à jour de son rapport initial incluant les nouvelles mesures, y compris législatives, prises pour mettre en œuvre le TCA, comme le prévoit son article 13 §1 (**recommandation n°11**). Suivant les exemples de la Suède en 2018, de la Roumanie en 2022 ou du Royaume-Uni en août 2025, cette actualisation du rapport initial de la France s'inscrirait dans le cadre des recommandations encore récemment formulées par la Conférence des États parties<sup>137</sup>.

## **Le rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement de la France**

30. Les informations figurant dans le rapport annuel au titre du TCA sont complétées par le rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement de la France. La CNCDH a déjà eu l'occasion de rappeler l'importance de la publication de rapports nationaux annuels pour assurer la diffusion et la promotion du TCA auprès des parlementaires et de la société civile, faire preuve de transparence et favoriser un contrôle démocratique effectif<sup>138</sup>. Le gouvernement français se soumet à cet exercice depuis 1998, et dans le cadre de ses engagements européens<sup>139</sup>. Le rapport annuel du ministère des Armées au Parlement est structuré schématiquement en une partie narrative sur la politique d'exportation, puis des annexes comportant des données relatives aux transferts d'armes réalisés, qui ont été autorisés par le Premier ministre. Sa partie narrative décrit aujourd'hui de façon détaillée le cadre juridique du système de contrôle à l'exportation des matériels de guerre et apporte des éléments de compréhension sur les cadres de contrôle d'autres régimes à l'exportation (biens à double usage, armes à feu et munitions à usage civil, produits explosifs ou biens susceptibles d'infliger la torture<sup>140</sup>). Les derniers rapports au Parlement enrichissent l'information disponible sur certains pays, permettant de contextualiser l'évaluation réalisée par les autorités compétentes. Mais, comme précédemment souligné, ils n'explicitent pas de façon suffisamment détaillée les critères et la méthode d'évaluation des demandes de licence ainsi que la manière dont ils sont appliqués<sup>141</sup>. De même, si le Gouvernement donne des exemples de types de mesures adoptées par la France pour atténuer les risques au titre de l'article 7 du TCA ou prévenir le détournement d'armes conformément à son article 11<sup>142</sup>, peu d'indications sont disponibles dans le rapport annuel au Parlement sur la fréquence à laquelle il y recourt ou s'il y a des circonstances dans lesquelles il considère qu'elles s'imposent. La CNCDH invite ainsi le Gouvernement à clarifier le type de mesures d'atténuation qu'il est susceptible d'adopter en fonction des circonstances (**recommandation n°12**). Elle rappelle que

---

<sup>137</sup>. TCA, CEP 11, [Rapport final](#), 29 août 2025, ATT/CSP11/2025/SEC/834/Conf.FinRep/Rev., §26 b).

<sup>138</sup>. CNCDH, *Avis sur le projet de TCA*, 2011, *op. cit.*, §19 et recommandation n°3 h).

<sup>139</sup>. Art. 8 §3 de la position commune 2008/944/PESC précitée. Depuis 1998 (et l'adoption du [code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements](#)), chaque État membre de l'UE transmet également un rapport annuel sur ses exportations d'armement, qui vient nourrir le rappel annuel de l'UE (l'ensemble des rapports annuels de l'UE sont disponibles sous [www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2025/WEBSITE\\_Annual%20EU%20Arms%20Export%20Reports.pdf](http://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2025/WEBSITE_Annual%20EU%20Arms%20Export%20Reports.pdf)).

<sup>140</sup>. [Règlement \(UE\) 2019/125 du 16 janvier 2019 concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants](#) (dernièrement actualisé en 2025).

<sup>141</sup>. Le HCDH recommande de « *divulguer les critères d'évaluation des risques et les évaluations des risques concernant le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire, ainsi que les données factuelles sur lesquelles reposent ces évaluations* » (Rapport du HCDH de 2024, *op. cit.*, §41 b).

<sup>142</sup>. Voir par exemple la [réponse du MINARM du 18 février 2020](#) à la question écrite n° 21341 précitée à propos du conflit au Yémen qui mentionne la formation, l'accompagnement à l'appropriation des méthodes et doctrines d'emploi du matériel, les restrictions d'usage, les démarches diplomatiques, etc.

celles-ci doivent être adoptées au cas par cas, être adéquates, afin d'être de nature à atténuer véritablement les risques, et que leur mise en œuvre doit être évaluée<sup>143</sup>. La CNCDH note que d'autres États font le choix de communiquer des informations plus précises concernant des pays en particulier. Les Pays-Bas ou le Royaume-Uni par exemple mettent en exergue des « études de cas » et donnent des renseignements sur les critères auxquels les autorités portent une attention particulière<sup>144</sup> ou à l'aune desquels les demandes de licences ont été examinées pour l'année en question en fonction des pays concernés<sup>145</sup>.

31. Les annexes aux rapports annuels au Parlement français fournissent quant à elles des données, essentiellement financières et quantitatives, pour les 22 catégories de matériels de guerre et assimilés contrôlés par la France et ventilées par pays (nombres et montant des licences octroyées par catégorie de matériel et par pays de destination finale, prises de commandes, montant financier global des matériels effectivement livrés par pays...). Le rapport au Parlement ne donne toutefois aucune information sur les types de matériels de guerre et sur les quantités exportées, comme le fait pourtant la France dans son rapport annuel au TCA. N'y figurent pas non plus les dates de délivrance et d'expiration des licences d'exportation octroyées, ainsi que les éventuelles conditions dont elles sont assorties et autres garanties ou mesures d'atténuation liées à l'utilisateur final et à l'utilisation finale des matériels de guerre et/ou visant à éviter les détournements. Le rapport au Parlement fournit en revanche des renseignements (quoique parcellaires) sur les exportations de munitions ainsi que les pièces et composants via l'information fournie concernant le nombre de licences délivrées par pays par catégorie de matériels de guerre ; des biens également couverts par le TCA mais exclus de l'obligation de *reporting*<sup>146</sup>. Comme le rapport au TCA, il ne comporte toutefois pas d'informations relatives ni aux utilisateurs finaux au sein des pays de destination finale (armée, police ou autre), ni à l'utilisation finale déclarée (à des fins militaires, de maintien de l'ordre, etc.). Or, comme précédemment souligné, ces informations sont indispensables pour pouvoir examiner le respect par la France de ses obligations internationales, en particulier au titre des articles 6, 7 et 11 du TCA (et des critères similaires de la position commune). Le rapport de la mission d'information parlementaire sur le contrôle des exportations d'armement de 2020 rappelle que d'autres États fournissent pourtant de telles précisions<sup>147</sup>.

32. L'accès aux informations relatives aux refus d'octroyer une licence d'exportation est également essentiel pour évaluer la mise en œuvre par la France de ses obligations internationales. Le rapport annuel au Parlement fournit des informations à ce propos, mais de façon parcellaire. Il mentionne : le nombre de refus d'autorisations d'exportation que la France notifie aux autres États membres de l'UE conformément à l'article 4 de la position commune ; les critères de la position commune ayant motivé les refus (exprimés en pourcentage) ; ainsi que – depuis peu à nouveau<sup>148</sup> – la répartition par zones

---

<sup>143</sup>. Les formations en droit international humanitaire et en droits humains aux forces armées et de sécurité du destinataire figurent parmi les bonnes pratiques, mais ne suffisent pas en soi (CICR, « [Comprendre le Traité sur le commerce des armes d'un point de vue humanitaire](#) », septembre 2017, pp. 42-43). Pour une liste de mesures d'atténuation qui peuvent être adoptées, voir : Amnesty International, « [Applying The Arms Trade Treaty to ensure the protection of Human Rights](#) », 2015).

<sup>144</sup>. Voir par ex. : Pays-Bas, [Dutch Arms Export Policy in 2023](#), novembre 2024, pp. 40 et s. (Iraq et Soudan du Sud).

<sup>145</sup>. Voir par ex. : Royaume-Uni, [United Kingdom Strategic Export Controls Annual Report 2024](#), juillet 2025, pp. 51-52 (Syrie).

<sup>146</sup>. Le TCA n'impose pas d'inclure dans les rapports annuels des informations relatives aux exportations et importations des munitions, pièces et composants visés par les art. 3 et 4 (ce que la CNCDH regrettait, ces dernières constituant « *une part non négligeable des transferts internationaux et sont fondamentalement indissociables des armes, dont le Traité cherche justement à réguler le commerce* » (CNCDH, *Avis sur le projet de TCA*, 2013, *op. cit.*, §10).

<sup>147</sup>. Rapport MAIRE J. et TABAROT M., *op. cit.*, p. 114, proposition n°23.

<sup>148</sup>. La réintroduction, depuis le rapport de 2021, d'informations sur la répartition géographique des refus de licences, sur le modèle du rapport de 2017, était recommandée notamment par les rapporteurs de la mission d'information parlementaire sur le contrôle des exportations d'armement (Rapport MAIRE J. et TABAROT M., *op. cit.*, proposition n°20).

géographiques de ces refus (exprimés en pourcentage également)<sup>149</sup>. Le Gouvernement met en avant ces informations pour souligner que le rapport sur les exportations de la France, qui mentionne « *à la fois les licences octroyées, les refus ainsi que les prises de commande* », « *est l'un des plus complets au monde* »<sup>150</sup>. Le rapport annuel au Parlement précise par ailleurs que les chiffres relatifs aux refus « *ne permettent pas d'apprécier, à eux seuls, l'ensemble du contrôle des exportations* », ceux-ci ne regroupant pas l'ensemble des refus ni ne tenant compte des effets dissuasifs du mécanisme de contrôle<sup>151</sup>. Mais les lacunes du rapport au Parlement résultent du fait qu'aucune des informations transmises ne permet, prises individuellement ou dans leur ensemble, de comprendre comment les autorités compétentes ont évalué le risque à l'exportation au regard du TCA et de la position commune. Pour qu'il en soit ainsi, le rapport devait indiquer, pour chaque refus, le pays de destination finale, les critères à l'exportation ayant fondé le refus, la description du matériel concerné et sa quantité, le destinataire, l'utilisateur/l'utilisation finale et la date du refus – en s'inspirant par exemple des Pays-Bas<sup>152</sup>. Pour les mêmes raisons, davantage d'informations devraient figurer dans les rapports au Parlement s'agissant des licences ayant fait l'objet d'une réévaluation et de leur éventuelle suspension, modification, abrogation ou retrait<sup>153</sup>. Des exemples de suspension et abrogation sont mentionnés, le rapport au Parlement de 2022 indiquant avoir pris en compte la recommandation formulée en ce sens par la mission d'information parlementaire<sup>154</sup>, sans qu'il ne soit précisé s'ils sont exhaustifs et si l'absence d'informations à ce propos signifie qu'aucune licence n'a fait l'objet d'une suspension ou abrogation au cours de l'année précédente. Il y a en outre peu d'informations sur les licences qui sont réévaluées sans nécessairement conduire à leur suspension ou abrogation. La CNCDH recommande au Gouvernement de systématiser les informations figurant dans les rapports annuels et de s'assurer du caractère pérenne des avancées réalisées en matière de transparence (**recommandation n°13**).

33. Si la France fait des efforts en matière de transparence, le processus décisionnel reste marqué par l'opacité et les données et les flux sur ses transferts d'armes comportent d'importantes lacunes. La CNCDH recommande au Gouvernement de développer les mesures de transparence au niveau national<sup>155</sup>, notamment en améliorant le contenu du rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement de la France, de façon à en donner un aperçu plus détaillé (**recommandation n°14**). Pourraient en particulier y figurer :

- des informations relatives aux types et quantités de matériels de guerre et matériels assimilés exportés, aux destinataires finaux, à l'identité des utilisateurs finaux ainsi qu'à l'utilisation finale déclarée, pour chacune des catégories contrôlées au niveau national ;

<sup>149</sup>. En 2023 par exemple, la France a notifié huit refus, dont 37,5 % en raison du critère 2 de la position commune relatif au respect des droits humains et du droit international humanitaire dans le pays de destination finale (MINARM, *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France*, 2024, p. 65). Ce pourcentage est de 39 % pour l'année 2024, sur 22 refus (MINARM, *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France*, 2025, p. 69). Ces dix dernières années, il a varié entre 5 % (en 2016) et 63 % (en 2020), le nombre de refus allant de huit (2023) à 50 (en 2017).

<sup>150</sup>. Voir par exemple les propos du ministre délégué chargé du Commerce extérieur et des Français de l'étranger lors de l'audition conjointe du 18 février 2025 à l'Assemblée nationale, disponibles sous [www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/comptes-rendus/cion\\_def/17cion\\_def2425041\\_compte-rendu#](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/comptes-rendus/cion_def/17cion_def2425041_compte-rendu#).

<sup>151</sup>. MINARM, *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France*, 2024, p. 65 et encadré p. 40. Des demandes d'octroi de licences en cours d'instruction peuvent être retirées à la demande de l'exportateur, par exemple s'il anticipe un refus (internalisation des contraintes par les entreprises) ; l'absence de refus ne signifie pas que l'opération proposée par l'industriel est entièrement approuvée, l'État pouvant imposer des conditions plus restrictives ; et à ces refus notifiés au COARM s'ajoutent les décisions de refus implicite lorsque le délai d'instruction (de neuf mois) est dépassé (*ibid.*).

<sup>152</sup>. Pays-Bas, *Dutch Arms Export Policy in 2023*, novembre 2024, p. 24-25 et p. 65.

<sup>153</sup>. Voir en ce sens la proposition n°24 du rapport J. MAIRE et TABAROT M., *op. cit.*

<sup>154</sup>. MINARM, *Rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement de la France 2022*, p. 38.

<sup>155</sup>. Voir également les recommandations formulées par le rapport du HCDH de 2024, *op. cit.*, §41.

- des informations sur les garanties d'utilisation finale et toutes éventuelles mesures d'atténuation/remédiation adoptées ;
- tout détail relatif aux transferts (transit, réexportation<sup>156</sup>...) et le montant financier de chaque transfert d'armes ;
- le nombre de licences délivrées, leur date de délivrance et durée de validité, ainsi que le nombre d'autorisations de fabrication, commerce, intermédiation, exploitation et utilisation (AFCI) accordées<sup>157</sup> ;
- les critères et les données factuelles sur lesquels reposent l'évaluation des risques, en particulier ceux ayant trait au droit international des droits humains et le droit international humanitaire<sup>158</sup> ;
- des précisions sur les refus à l'exportation : le nombre et les critères motivant les refus, mais aussi les types et quantités d'armes concernés, les destinataires, les utilisateurs finaux et l'utilisation finale déclarée ;
- les mesures de contrôle *a posteriori* adoptées (y compris de l'utilisation finale) et leurs résultats ;
- ainsi que des informations relatives à la réévaluation des licences, y compris le nombre de licences éventuellement suspendues, modifiées, abrogées ou retirées ainsi que les motifs.

Ces informations permettraient d'avoir une compréhension plus précise des transferts internationaux d'armes de la France et d'éclairer plus finement la manière dont les autorités compétentes évaluent le risque à l'exportation au regard des critères fixés par le TCA, de la position commune de l'UE et des autres obligations internationales de la France. Pour les mêmes raisons, la CNCDH recommande, à l'instar de la mission d'information parlementaire, d'inclure, dans le rapport annuel au Parlement, les directives de haut niveau du SGDSN, à l'exclusion des éléments relevant légitimement du secret de la défense nationale (**recommandation n°15**).

34. Un autre aspect fondamental est la périodicité des informations publiquement disponibles. Or, tant le rapport au TCA que le rapport au Parlement ne sont publiés qu'annuellement et portent sur l'année civile précédente. Dans des contextes de conflit armé pouvant impliquer des matériels de guerre français, il est indispensable que la transparence soit plus fréquente et que les informations relatives aux transferts d'armes (autorisations, suspensions, retraits et/ou refus) soient communiquées en temps utile. À l'heure actuelle, la France fournit des informations sur l'année civile écoulée avec près d'un an et demi de décalage. Ainsi, alors qu'un génocide est en cours contre les Palestiniens dans la bande de Gaza occupée selon plusieurs organisations<sup>159</sup>, le rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement intervenues entre janvier et décembre 2024 n'a été publié que fin septembre 2025<sup>160</sup>. Un document comportant la liste relative aux exportations d'armements français

<sup>156</sup>. Les rapports annuels indiquent le nombre d'autorisations de transit (ventilé par flux géographique et par catégorie de matériel) ainsi qu'une liste relative aux autorisations de réexportation accordées l'année précédente (par pays de destination finale, catégorie de matériel avec une rubrique consacrée aux remarques qui indique lorsque les réexportations sont temporaires). Ils indiquent aussi les destinations des transits autorisés en provenance d'un État membre de l'UE.

<sup>157</sup>. Les informations relatives aux AFCI figuraient dans le [rapport au Parlement sur Les exportations d'armement de la France en 2010](#), août 2011, (p. 39).

<sup>158</sup>. Voir en ce sens le rapport du HCDH de 2024, *op. cit.*, §41.

<sup>159</sup>. Conseil des droits de l'homme, *Analyse juridique sur la conduite d'Israël à Gaza au regard de la convention sur la prévention et la répression du crime de génocide de la Commission d'enquête internationale indépendante sur le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est*, 16 septembre 2025, A/HRC/60/CRP.3 ; voir également les références citées dans : CNCDH, [Déclaration relative aux obligations de la France en matière de mise en œuvre du droit international humanitaire](#), 2025, *op. cit.*, §9 et CNCDH, [Déclaration d'urgence sur la destruction en cours de Gaza et de sa population](#), 2025, *op. cit.*, §§5-6.

<sup>160</sup>. MINARM, [Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France](#), 2025.

vers Israël pour l'année 2024 a récemment été déclassifié pour justifier du respect par la France de ses obligations<sup>161</sup>. Cette pratique, exceptionnelle, est bienvenue et devrait être généralisée pour répondre à « *l'impératif de responsabilité et de transparence (...) vis-à-vis de la représentation nationale, et des Français dans leur ensemble* »<sup>162</sup>. Mais la communication d'informations *ad hoc* ne saurait remplacer la publication dans les temps d'un rapport annuel détaillé, et devrait s'accompagner de la mise en place de modalités d'information plus fréquentes du Parlement et des citoyens. S'inspirant du Royaume-Uni, les rapporteurs de la mission d'information parlementaire sur le contrôle des exportations d'armement proposent d'instaurer « *un rapport au Parlement sur une base trimestrielle ou semestrielle ainsi qu'une base de données en ligne permettant d'avoir accès à des données statistiques actualisées* »<sup>163</sup>. Cette proposition devrait être utilement prise en compte pour accroître la fréquence de publication des informations relatives aux transferts d'armes de la France (**recommandation n°16**). La CNCDH note que certains États prévoient d'autres modalités d'informations du Parlement. Aux Pays-Bas par exemple, le Parlement est informé des nouvelles licences octroyées pour l'export de systèmes d'armes complets d'une valeur supérieure à 2 millions d'euros (sauf à destination de certains pays, parmi lesquels les États membres de l'UE et ceux de l'OTAN)<sup>164</sup>. En Allemagne, le Gouvernement informe le Parlement des décisions finales d'autorisation d'exportation, y compris de manière proactive depuis 2014<sup>165</sup>. La CNCDH encourage le Gouvernement français à publier plus fréquemment, par tout moyen utile, y compris de manière proactive, des informations récentes sur les licences d'exportation à destination de pays dont la situation en matière de respect des droits humains et/ou de droit international humanitaire attire l'attention des parlementaires, de l'opinion publique et de la communauté internationale (**recommandation n°17**).

---

<sup>161</sup>. Libération et AFP, « [Guerre à Gaza. Le ministre des Armées déclassifie un document pour tenter de prouver que la France ne livre pas d'armes à Israël](#) », 11 juin 2025. Les « *circonstances exceptionnelles* » et l'importance de l'attention portée par le Parlement britannique et l'opinion publique au conflit à Gaza ont également conduit le Royaume-Uni à publier une série de communiqués *ad hoc* en 2024 afin de fournir des informations plus récentes sur les licences d'exportation à destination d'Israël (Royaume-Uni, [United Kingdom Strategic Export Controls Annual Report 2024](#), juillet 2025, p. 11).

<sup>162</sup>. MINARM, *Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France*, 2024, p. 3.

<sup>163</sup>. Rapport MAIRE J. et TABAROT M., *op. cit.*, proposition n°27.

<sup>164</sup>. Pays-Bas, [Dutch Arms Export Policy in 2023](#), novembre 2024, pp. 15-16.

<sup>165</sup>. Voir les informations disponibles sous [www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/EN/Dossier/export-controls-for-military-equipment.html](http://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/EN/Dossier/export-controls-for-military-equipment.html).

## 2. Renforcer la responsabilisation des entreprises du secteur de l'armement en matière de droits humains et de droit international humanitaire

35. Les entreprises ne sont pas directement soumises au TCA ni à la position commune 2008/944/PESC, qui n'imposent des obligations respectivement qu'aux États parties et aux États membres de l'Union européenne. C'est à ces derniers qu'il incombe de les mettre en œuvre au niveau national, y compris en s'assurant que les mesures législatives et réglementaires qu'ils doivent adopter à cet effet sont connues et respectées par les entreprises relevant de leur juridiction. Pour autant, le préambule du TCA reconnaît le rôle du « *secteur industriel* », aux côtés de la société civile (notamment les organisations non gouvernementales), pour « *contribuer activement, de leur propre initiative, à faire connaître l'objet et le but du présent Traité et concourir à sa mise en œuvre* »<sup>166</sup>. Actrices clés de la chaîne des transferts d'armes, les entreprises du secteur de l'armement jouent un rôle déterminant pour soutenir les États dans la mise en œuvre du TCA, en veillant à ce que ces transferts soient responsables, c'est-à-dire conformes aux interdictions et aux critères d'exportation qu'il fixe et capables de prévenir leur détournement. Elles regroupent une grande diversité d'entités industrielles et privées<sup>167</sup>. Est visé l'ensemble de la chaîne de valeur des acteurs impliqués dans les transferts internationaux des armes classiques, y compris en amont et en aval<sup>168</sup>. Il s'agit ainsi non seulement des fabricants d'armes, de munitions, de pièces et de composants, mais aussi des acteurs impliqués dans le transport et la vente d'armes (exportateurs, importateurs, transitaires, transporteurs, prestataires de services logistiques, courtiers et autres intermédiaires qui facilitent le transfert international d'armes), ainsi que des institutions financières et compagnies d'assurance qui fournissent des financements et/ou une protection contre les pertes financières aux acteurs du secteur de l'armement<sup>169</sup>.

36. D'autres normes et standards internationaux, en particulier les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme<sup>170</sup> ainsi que les Principes directeurs de l'Organisation de coopération et de développement (OCDE) à l'intention des entreprises

---

<sup>166</sup>. Préambule du TCA, cons. 15. En ce sens, l'Assemblée générale des Nations Unies engage les États parties à renforcer la coopération avec la société civile, l'industrie et les organisations internationales concernées aux fins de l'application effective et de l'universalisation du TCA : voir ses résolutions 77/62 du 14 décembre 2022 (A/RES/77/62, §15) et 75/64 du 15 décembre 2020 (A/RES/75/64, §16).

<sup>167</sup>. Le TCA ne définit pas le « secteur industriel » visé dans son préambule ni ne donne des exemples d'acteurs privés impliqués dans les transferts internationaux d'armes classiques qui concourent à sa mise en œuvre.

<sup>168</sup>. Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises (ci-après groupe de travail des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'Homme ou UNWGBHR), « [Responsible business conduct in the arms sector: Ensuring business practice in line with the UN Guiding Principles on Business and Human Rights](#) », Note d'information, 30 août 2022, p. 1: le secteur de l'armement fait référence à l'ensemble de la chaîne de valeurs des acteurs « *qui produisent ou sont directement liés à la recherche, au développement, à la conception, à la production, à la livraison, à la maintenance, à la réparation et à la révision de systèmes d'armes militaires, de sous-systèmes, de pièces, de composants et d'équipements auxiliaires* ». Sont également inclus « *les acteurs qui fournissent une assistance technique, une formation, une aide financière ou autre, en rapport avec les activités militaires ou la fourniture, la maintenance ou l'utilisation de tous armements et matériel connexe* » (traduction libre).

<sup>169</sup>. Pour une liste non exhaustive des acteurs industriels et autres acteurs du secteur privé, ainsi qu'une présentation de leurs rôles et implication tout au long de la chaîne de transfert d'armes, voir : MENSAH Anna, PERKINS Rob et FLETCHER Ryan, « [The Arms Trade Treaty: The Role of Industry and Other Private Sector Actors in Efforts To Counter the Diversion of Conventional Arms](#) », Note d'information n°4, UNIDIR, Conflict Armament Research et The Stimson Centre, 2023, pp. 12 et s.

<sup>170</sup>. Les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme : mise en œuvre du cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies, approuvés par consensus par le Conseil des droits de l'homme (Résolution 17/4 du 16 juin 2011, *Les droits de l'homme et les sociétés transnationales et autres entreprises*, A/HRC/RES/17/4), sont disponibles sous [www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_fr.pdf).

multinationales sur la conduite responsable des entreprises<sup>171</sup>, régissent les obligations et responsabilités différenciées mais complémentaires des États et des entreprises en matière de droits humains et, le cas échéant, de droit international humanitaire, quel que soit le secteur d'activité concerné. L'application de ces instruments au secteur de l'armement fait l'objet d'un intérêt croissant au sein de différents forums<sup>172</sup>, ainsi que de travaux d'organes des Nations Unies (en particulier du Groupe de travail sur la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises<sup>173</sup> et du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme<sup>174</sup>), de même que de chercheurs<sup>175</sup> ou d'organisations non gouvernementales<sup>176</sup>. Les synergies entre ces instruments et le cadre fourni par le TCA sont également abordées dans le cadre de la Conférence des États parties au TCA, surtout depuis celle de 2023 dont le thème prioritaire a été consacré au « rôle de l'industrie dans les transferts internationaux responsables d'armes classiques »<sup>177</sup>. Ce sujet a depuis été confié au sous-groupe de travail sur les questions actuelles ou émergentes relatives à la mise en œuvre du Traité<sup>178</sup>.

37. Toutefois, l'articulation entre les obligations des États et les responsabilités des entreprises du secteur de l'armement reste insuffisamment comprise et mobilisée. Cette compréhension est pourtant essentielle pour combler les lacunes dans la mise en œuvre du TCA et contribuer efficacement à prévenir, atténuer et réparer les effets négatifs des transferts d'armes sur le respect des droits humains et du droit international humanitaire. Les spécificités du commerce des armes, caractérisé par le rôle prépondérant des États, l'imbrication institutionnelle du contrôle et du soutien à l'exportation, ainsi que par l'interdépendance étroite entre les secteurs public et privé, ont tendance à occulter les responsabilités propres des entreprises derrière les décisions souveraines des États d'autoriser ou non les transferts d'armes. La réaffirmation, par la France, de la responsabilité des entreprises du secteur de respecter les droits humains et le droit international humanitaire, au-delà de la seule exigence de conformité aux régimes nationaux de contrôle (1) et l'exercice par ces dernières d'une vigilance raisonnable en la matière (2) est pourtant nécessaire pour une responsabilisation renforcée en matière de transferts d'armes.

## **2.1. Réaffirmer la responsabilité des entreprises du secteur de l'armement de respecter les droits humains et le droit international humanitaire**

38. La France, tout en insistant sur la distinction qu'il convient d'opérer entre les obligations qui s'imposent aux États en qualité de parties au Traité et les mesures qui s'appliquent aux autres acteurs, reconnaît que « *l'industrie, dans toute sa diversité, constitue un acteur à part entière dans sa mise en*

---

<sup>171</sup>. OCDE, Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sur la conduite responsable des entreprises, adoptés en 1976 et dernièrement mis à jour en 2023, disponibles sous [www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/publications/reports/2023/06/oecd-guidelines-for-multinational-enterprises-on-responsible-business-conduct\\_a0b49990/0e8d35b5-fr.pdf](http://www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/publications/reports/2023/06/oecd-guidelines-for-multinational-enterprises-on-responsible-business-conduct_a0b49990/0e8d35b5-fr.pdf).

<sup>172</sup>. Tel est le cas notamment au sein du Forum annuel des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'Homme.

<sup>173</sup>. UNWGBHR, « [Responsible business conduct in the arms sector: \(...\)](#) », Note d'information, 2022, *op. cit.*

<sup>174</sup>. Voir les rapports du HCDH sur les effets des transferts d'armes sur les droits de l'homme, notamment celui du 16 septembre 2022, [A/HRC/51/15](#).

<sup>175</sup>. Voir notamment: SCHLIEMANN Christian et BRYK Linde, « [Arms Trade and Corporate Responsibility: Liability, Litigation and Legislative Reform](#) », *Friedrich-Ebert-Stiftung Global Policy and Development*, novembre 2019 ; KANETAKE Machiko et RYNGAERT Cedric, « [Due diligence and corporate liability of the defence industry. Arms exports, and use and corporate responsibility](#) », *Flemish Peace Institute*, 10 mai 2023.

<sup>176</sup>. Amnesty International, « [Outsourcing responsibility: Human rights policies in the defence sector](#) », septembre 2019.

<sup>177</sup>. Voir les informations disponibles sous <https://thearmstradetreaty.org/csp-9.html>.

<sup>178</sup>. TCA, CEP 10, [Rapport final](#), 23 août 2024, ATT/CSP10/2024/SEC/807/Conf.RinRep, §28 f) ; TCA, CEP 11, [Rapport final](#), 29 août 2025, ATT/CSP11/2025/SEC/834/Conf.FinRep/Rev., §25 c).

œuvre, et ce à toutes les étapes du transfert des armes »<sup>179</sup>. Les industriels de l'armement sont tenus de respecter un ensemble d'obligations législatives et réglementaires adoptées par la France notamment pour s'acquitter de ses obligations au titre du TCA et de la position commune de l'UE. Le rôle de l'industrie est qualifié d'essentiel dans le système français de contrôle des exportations<sup>180</sup>, tant dans la phase préalable aux exportations que dans celle qui suit la livraison. Les décisions d'octroi de licences reposent en effet aussi sur diverses sources d'information fournies par les entreprises, qui ont une connaissance unique de leurs relations avec leurs clients et de leurs produits<sup>181</sup>. Selon les auditions menées par la CNCDH, la CIEEMG demande ainsi régulièrement des informations complémentaires aux industriels de l'armement. L'allègement du contrôle a priori de l'État, depuis le passage à la licence unique entre 2011 et 2014, s'est par ailleurs accompagné du transfert partiel de la responsabilité du suivi des exportations de l'administration vers l'exportateur<sup>182</sup>. Cette responsabilisation accrue de l'exportateur s'est traduite notamment par l'obligation qui lui est faite de tenir des registres et de remettre des comptes-rendus semestriels d'activité<sup>183</sup>. L'exportateur est également tenu d'informer les destinataires des conditions dont peuvent être assorties les licences ainsi que, le cas échéant, des restrictions dont elles font l'objet concernant l'utilisation finale des matériels concernés ou leur réexportation – conditions et restrictions qu'elles sont tenues de reproduire dans leurs contrats<sup>184</sup>. Depuis 2016, le comité de contrôle *a posteriori* (CMCAP) peut enjoindre aux entreprises défaillantes de modifier leurs règles d'organisation et procédures de contrôle interne pour se conformer à leurs obligations, sous peine de se voir imposer des sanctions pécuniaires et/ou de voir leurs licences suspendues, modifiées ou abrogées<sup>185</sup>. Comme précédemment souligné, ce contrôle semble toutefois essentiellement formel et se limite principalement au respect des conditions de la licence délivrée à l'exportateur, sans englober en tant que tel l'utilisation finale des matériels de guerre<sup>186</sup>.

39. La capacité des entreprises du secteur de l'armement à soutenir les États dans la mise en œuvre du TCA (et de la position commune 2008/944/PESC de l'UE) suppose une bonne connaissance des règles concernées. De nombreux documents, guides et ateliers d'information existent pour faire connaître le cadre législatif et réglementaire français aux entreprises<sup>187</sup>, y compris aux start-ups, aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux entreprises de taille intermédiaire (ETI)<sup>188</sup>. Ceux-ci se concentrent sur les obligations découlant du droit national, alors que le TCA, de même que la position commune de l'UE, fournissent un cadre utile pour l'ensemble des parties prenantes impliquées dans le commerce international d'armes. L'intégration des critères substantiels du TCA et de la position commune dans le code de la défense, conformément aux recommandations formulées dans le présent avis, contribuerait ainsi non seulement à un meilleur respect par la France de ses obligations

<sup>179</sup>. TCA, Déclaration de la [France](#) lors du débat sur la thématique de la présidence CEP 9.

<sup>180</sup>. *Ibid.*

<sup>181</sup>. MENSAH Anna et al., « [The Arms Trade Treaty: The Role of Industry \(...\)](#) », *Note d'information n°4*, 2023, *op. cit.*, p. 17.

<sup>182</sup>. Voir en ce sens : Cour des comptes, *Le soutien aux exportations de matériel militaire*, 2023, *op. cit.*, p. 35 ainsi que les informations disponibles sous <https://armement.defense.gouv.fr/international/exigences-reglementaires-liees-aux-exportations> et sous [www.sgdsn.gouv.fr/nos-missions/anticiper-et-prevenir/controler-les-exportations-de-materiels-de-guerre](http://www.sgdsn.gouv.fr/nos-missions/anticiper-et-prevenir/controler-les-exportations-de-materiels-de-guerre).

<sup>183</sup>. Art. L. 2335-6 du code de la défense. Il en va de même pour les fournisseurs de produits liés à la défense (art. L. 2335-14).

<sup>184</sup>. Art. L. 2335-5 du code de la défense. Voir aussi, s'agissant des transferts : art. L. 2335-13.

<sup>185</sup>. Voir les art. L. 2339-1-1, L. 2339-1-2, L. 2335-4 al. 2 et 2335-12 al. 2 du code de la défense.

<sup>186</sup>. Voir les recommandations formulées à ce propos dans la partie 1.1. du présent avis.

<sup>187</sup>. Ceux-ci sont notamment disponibles sur le portail numérique dédié aux entreprises de la défense <https://armement.defense.gouv.fr/>, consacré également aux activités de soutien aux exportations. Les groupements professionnels des industries françaises de défense et de sécurité terrestres et aéroterrestres (GICAT), des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS) et des industries de la construction et activités navales (GICAN) jouent également un rôle important à cet égard.

<sup>188</sup>. Pour la politique de soutien du MINARM à l'égard de ces entreprises, voir l'[instruction n°5871/ARM/CAB relative au Plan d'action PEPS du ministère des armées en faveur des ETI, des PME et des start-ups](#) du 25 avril 2022.

internationales, mais aussi à une plus grande sensibilisation des entreprises françaises aux implications des règles fixées par ces instruments et, partant, au rôle qu'elles jouent elles-mêmes pour des transferts internationaux responsables<sup>189</sup>. Comme le soulignent les travaux dans le cadre de la Conférence des États parties, le TCA établit « *une interprétation commune entre les différents acteurs de la chaîne d'approvisionnement du transfert d'armes* » et fournit aux entreprises impliquées « *des orientations sur ce qui constitue un comportement responsable* »<sup>190</sup>. De même, l'UE rappelle que si le guide d'utilisation de la position commune est principalement destiné aux autorités étatiques, « *il présente également un grand intérêt pour un public plus large, notamment les exportateurs, en les aidant à faciliter leur propre évaluation des risques* »<sup>191</sup>. La CNCDH recommande ainsi à la France d'assurer une sensibilisation des entreprises du secteur de l'armement aux implications du TCA et de la position commune les concernant, notamment en soulignant l'intérêt que peuvent représenter pour elles les guides relatifs à la mise en œuvre des articles 6, 7 et 11 du TCA ainsi que le guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC de l'UE modifiée (**recommandation n°18**).

40. Par ailleurs, la CNCDH constate qu'aucun des documents publiés par l'administration à l'intention des entreprises du secteur ne rappelle les responsabilités propres qui leur incombent en matière de droits humains et de droit international humanitaire, y compris au-delà de l'application du régime national de contrôle des exportations et transferts d'armes. Outre l'obligation qui incombe aux États de s'assurer que les mesures nationales qu'ils adoptent au titre du TCA (et de la position commune de l'UE) sont respectées par les entreprises relevant de leur juridiction, y compris les critères substantiels encadrant les transferts d'armes, ces derniers ont pourtant également l'obligation, en vertu du droit international des droits de l'Homme et du droit international humanitaire, de veiller à ce que ces entreprises les respectent<sup>192</sup>. Dès 2011, la CNCDH avait souligné que la sensibilisation des acteurs privés aux implications du (futur) TCA devait également permettre de réaffirmer « *les principes de responsabilité des entreprises en matière de droits de l'Homme* »<sup>193</sup>. Cette responsabilité est reconnue par les Principes directeurs des Nations Unies et de l'OCDE et ne se substitue pas aux obligations qui incombent en premier lieu aux États. Elle implique notamment qu'elles s'abstiennent de porter atteinte aux droits humains et qu'elles exercent une « diligence raisonnable », en identifiant et atténuant leurs incidences négatives sur les droits humains, en prévenant leurs violations et en rendant compte de la manière dont elles y remédient. Dans les situations de conflits armés, elle s'étend au droit international humanitaire<sup>194</sup>. En outre, la responsabilité des entreprises d'exercer une diligence raisonnable en matière de droits humains et d'environnement est une obligation légale pour les plus grandes entreprises françaises entrant dans le champ d'application de la loi de 2017 relative au devoir de vigilance<sup>195</sup>. Celle-ci couvre l'ensemble de la chaîne de valeur, en amont et en aval<sup>196</sup> et s'applique également aux entreprises du secteur de l'armement, dès lors que ses seuils sont atteints.

---

<sup>189</sup>. Voir en ce sens : CNCDH, *Avis sur le projet de TCA*, 2011, *op. cit.*, §18 : « *dans la mesure où l'ensemble des acteurs publics et privés impliqués dans un transfert d'armes ou de matériels couverts par le futur Traité sera naturellement tenu de respecter les dispositions de celui-ci, les États devraient assurer la sensibilisation des opérateurs concernés par le commerce des armes sur les implications des obligations créées* ».

<sup>190</sup>. Président de la CEP 9, [Le rôle de l'industrie dans des transferts internationaux responsables d'armes classiques – Projet de document de travail présenté par le président de la neuvième conférence des États parties au TCA](#), 21 juillet 2023, ATT/CSP9/2023/PRES/766/Conf.WP.Ind, §4 ; TCA, [Groupe de travail du TCA sur l'application efficace du Traité. Rapport du Président à la CEP 11](#), 1<sup>er</sup> août 2025, ATT/CSP11.WGETI/2025/CHAIR/826/Conf.Rep/Rev, §23.

<sup>191</sup>. TCA, [déclaration de l'UE](#) lors du débat sur la thématique de la présidence CEP 9 (traduction libre). De même, l'UE affirme que le TCA peut fixer des standards pour tous les acteurs du commerce international des armes.

<sup>192</sup>. Conformément à leurs obligations de protéger les droits humains et de faire respecter le droit international humanitaire.

<sup>193</sup>. CNCDH, *Avis sur le projet de TCA*, 2011, *op. cit.*, §18.

<sup>194</sup>. Voir le commentaire du Principe directeur n°12, PDNU, *op. cit.*, et celui des Principes directeurs de l'OCDE, *op. cit.*, §45.

<sup>195</sup>. Loi n°2017-399 du 27 mars 2017 *relative au devoir de vigilance des sociétés-mères et des entreprises donneuses d'ordre*, JORF n°0074 du 28 mars 2017, texte n°1, codifiée aujourd'hui aux art. L. 225-102-1 et L. 225-102-2 du code de commerce. Elle

41. Les travaux dans le cadre de la Conférence des États parties reconnaissent que le TCA complète d'autres normes et standards relatifs à la conduite responsable des entreprises, élaborés au niveau multilatéral, tels que les Principes directeurs des Nations Unies et de l'OCDE, ainsi qu'aux niveaux régional et national<sup>197</sup>. Les synergies entre ces instruments sont soulignées afin d'« *établir des pratiques solides en matière de responsabilité des entreprises en ce qui concerne le commerce international des armes, contribuant ainsi à limiter ou à atténuer ses conséquences négatives potentielles* »<sup>198</sup>. La neuvième Conférence des États parties a ainsi encouragé les États parties à « *prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les activités de l'industrie et des entités du secteur privé relevant de leur juridiction nationale mènent leurs activités conformément à l'objet et au but du Traité* », ainsi qu'à poursuivre les discussions sur la manière dont les Principes directeurs des Nations Unies, les droits de l'Homme et les instruments du droit international humanitaire s'appliquent, le cas échéant, dans le contexte du TCA<sup>199</sup>. À cette occasion, de nombreuses délégations ont reconnu la responsabilité indépendante de l'industrie de faire preuve de diligence raisonnable dans toutes ses activités commerciales, tout en soulignant que les États ont la responsabilité première de réglementer les transferts d'armes et de mettre en œuvre le TCA<sup>200</sup>.

42. Pourtant, en pratique, la plupart des États n'exigent pas des entreprises du secteur de l'armement qu'elles exercent une diligence raisonnable en matière de droits humains dans leurs opérations et leurs chaînes d'approvisionnement et, lorsque c'est le cas, comme en France, des lacunes sont constatées dans la mise en œuvre<sup>201</sup>. Ceci contribue à perpétuer l'interprétation erronée selon laquelle les Principes directeurs n'auraient pas d'implications pour les entreprises d'armement au-delà du simple respect des contrôles à l'exportation<sup>202</sup>. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme identifie l'absence persistante d'une réglementation efficace des entreprises actives dans l'industrie de l'armement parmi les lacunes concernant l'obligation d'empêcher les transferts d'armes interdits<sup>203</sup>. Les États devraient au contraire exiger des acteurs de l'industrie de faire preuve de diligence raisonnable en matière de droits humains et de droit international humanitaire par l'intermédiaire de leurs cadres de contrôle des transferts d'armes mais également au-delà<sup>204</sup>.

43. À cet égard, il est regrettable que les entreprises du secteur de l'armement bénéficient d'une forme d'exemption partielle de la directive de l'UE sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, premier instrument régional visant à imposer une obligation de vigilance transversale et

---

s'applique aux sociétés qui emploient, à la clôture de deux exercices consécutifs, au moins 5 000 salariés en France (en leur sein ou dans leurs filiales directes ou indirectes françaises) ou 10 000 salariés dans le monde (incluant leurs filiales directes ou indirectes étrangères).

<sup>196</sup>. Sont couvertes les activités propres de la société, mais aussi les activités des sociétés qu'elle contrôle directement ou indirectement, de même que celles de ses sous-traitants ou fournisseurs, sous réserve qu'elle entretienne avec eux « *une relation commerciale établie* » et que les activités en question soient rattachées à cette relation (art. L. 225-102-1 al. 3 du code de commerce).

<sup>197</sup>. Président de la CEP 9, *Le rôle de l'industrie dans des transferts internationaux responsables d'armes classiques (...)*, 21 juillet 2023, *op. cit.*, §4.

<sup>198</sup>. *Ibid.*

<sup>199</sup>. TCA, CEP 9, *Rapport final*, 25 août 2023, ATT/CSP9/2023/SEC/773/Conf.FinRep.Rev2, §22 e) et c).

<sup>200</sup>. TCA, *Groupe de travail du TCA sur l'application efficace du Traité. Rapport du Président à la CEP11*, 2025, *op. cit.*, §23.

<sup>201</sup>. Voir par exemple: LIZARAZO-RODRIGUEZ Liliana et FAHLBUSCH Markus, « [Due diligence and corporate accountability in the arms value chain](#) », IPIS, VUB, mars 2024, p. 46.

<sup>202</sup>. UNWGBHR, « [Responsible business conduct in the arms sector \(...\)](#) », Note d'information, 2022, *op. cit.*, p. 5 (traduction libre).

<sup>203</sup>. HCDH, « Effets des transferts d'armes sur les droits de l'homme », 9 janvier 2025, *op. cit.*, §33.

<sup>204</sup>. Voir en ce sens : TCA, *Réunion du WGETI du 25 au 26/27 février 2025 : lettre d'introduction du Président du WGETI*, 3 février 2025, ATT/CSP11.WGETI/2025/CHAIR/808/LetterSubDocs, annexe B-2, §9.

intersectorielle aux entreprises en matière de droits humains et d'environnement<sup>205</sup>. Elle ne couvre en effet que la partie en amont de leurs chaînes d'activités, et non la partie en aval, après exportation<sup>206</sup>. Cette exclusion écarte la prise en compte de l'utilisation des matériels exportés, alors qu'il s'agirait d'un levier utile pour prévenir les incidences négatives des transferts d'armes en matière de droits humains et d'environnement et, le cas échéant, les réparer, et ainsi contribuer à des transferts d'armes responsables<sup>207</sup>. L'obligation de vigilance ne se substitue pas à l'appréciation souveraine des autorités nationales en charge du contrôle des exportations. Elle est d'une nature différente et complémentaire. Le règlement (UE) 2021/821 en fournit une illustration dans un domaine connexe, relatif aux biens à double usage (c'est-à-dire susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire), en ce qui concerne les biens de cybersurveillance. Leur exportation est soumise à autorisation s'ils « *sont ou peuvent être destinés, entièrement ou en partie, à une utilisation impliquant la répression interne et/ou la commission de violations graves et systématiques des droits de l'homme et du droit humanitaire international* »<sup>208</sup>. Le règlement impose aussi à l'exportateur qui en a connaissance, « *d'après les résultats des procédures de vigilance* », d'en informer l'autorité compétente de l'État membre concerné<sup>209</sup>. Ces procédures visent les programmes internes de conformité (ou PIC), qui désignent « *les politiques et procédures permanentes efficaces, appropriées et proportionnées (...) adoptées par les exportateurs pour favoriser le respect des dispositions et des objectifs du présent règlement ainsi que des conditions d'octroi des autorisations prévues par le présent règlement, et notamment les mesures de vigilance en ce qui concerne l'exportation des biens vers les utilisateurs finaux et aux fins des utilisations finales* »<sup>210</sup>. Les prérogatives des autorités nationales et les mesures de vigilance des exportateurs peuvent ainsi être mises au service de la prévention des violations des droits humains et du droit international humanitaire commises ou facilitées par des biens à double usage<sup>211</sup>. Il devrait en être de même s'agissant des exportations de matériels de guerre.

44. La CNCDH recommande à la France de réaffirmer la responsabilité propre des entreprises du secteur de l'armement en matière de respect des droits humains et du droit international humanitaire, indépendamment et de manière complémentaire aux décisions relatives aux autorisations d'exportation et aux obligations qui incombent aux États (**recommandation n°19**). La France devrait en particulier rappeler que toutes les entreprises du secteur de l'armement devraient faire preuve de diligence raisonnable en matière de droits humains et de droit international humanitaire, à toutes les étapes des transferts d'armes, conformément aux Principes directeurs des Nations Unies et de l'OCDE,

<sup>205</sup>. Directive (UE) 2024/1760 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (dite CSDDD). Cette directive pourrait être considérablement affaiblie dans le cadre du processus dit « Omnibus I » (CNCDH, [Résister à la dérégulation opérée au détriment de la protection des droits humains et de l'environnement. Avis sur la « proposition de directive Omnibus I » de la Commission européenne](#), Assemblée plénière du 20 mai 2025, JORF n°0131 du 6 juin 2025, texte n°57). Elle s'ajoute à des réglementations de l'UE imposant un devoir de vigilance dans des secteurs spécifiques, comme le règlement (UE) 2017/821 dit « règlement minerais de conflit ».

<sup>206</sup>. Cette directive exclut de son champ d'application la distribution, le transport et le stockage des produits soumis au contrôle des exportations d'armes, de munitions ou de matériel de guerre, une fois que l'exportation de ces produits est autorisée (directive (UE) 2024/1760, *op cit.*, art. 3 g) ii). Il en va de même pour les biens à double usage. Ne sont couvertes que les activités en amont en lien avec la production de biens ou la prestation de services.

<sup>207</sup>. Elle est identifiée comme un important sujet de préoccupation par le HCDH dans son rapport de 2025, *op. cit.*, §33.

<sup>208</sup>. [Règlement \(UE\) 2021/821 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage \(refonte\)](#), art. 5 §1. Pour décider de l'octroi d'une autorisation, les États membres doivent prendre en considération leurs obligations internationales, en particulier celles découlant de régimes de contrôle des exportations, y compris la position commune 2008/944/PESC (art. 15 §1). Elles tiennent également compte de la mise en œuvre d'un programme interne de conformité (PIC) par l'exportateur (art. 15 §2).

<sup>209</sup>. Règlement (UE) 2021/821, *op. cit.*, art. 5 §2.

<sup>210</sup>. Règlement (UE) 2021/821, *op. cit.*, art. 2 §21.

<sup>211</sup>. Pour un récapitulatif des différences de position entre le Parlement et le Conseil, voir : BANNENBERG Jonathan, « [Changements et défis du nouveau règlement européen des biens à double usage](#) », *Note d'analyse, GRIP*, 20 mai 2021.

y compris en procédant à leurs propres évaluations des risques (**recommandation n°20**). Tel est particulièrement le cas pour les entreprises entrant dans le champ d'application de la loi de 2017 relative au devoir de vigilance qui leur impose d'établir, de publier et de mettre en œuvre de manière effective un plan de vigilance pour identifier les risques et prévenir les « *atteintes graves envers les droits humains et les libertés fondamentales, la santé et la sécurité des personnes ainsi que l'environnement* »<sup>212</sup>. Ces obligations s'appliquent de manière cumulative à celles découlant du code de la défense<sup>213</sup>. La CNCDH recommande à la France de rappeler aux entreprises du secteur de l'armement concernées leurs obligations découlant du devoir de vigilance conformément à la loi de 2017 (**recommandation n°21**). Construits autour du concept de proportionnalité, les Principes directeurs des Nations Unies et de l'OCDE prévoient en outre que l'action des États et la diligence raisonnable des entreprises soient renforcées dans les situations de conflit armé<sup>214</sup>, en raison des risques accrus de violations des droits humains et des risques de violations du droit international humanitaire<sup>215</sup>. La CNCDH réitère ainsi les recommandations qu'elle a adressées à la France pour imposer un devoir de vigilance renforcé aux entreprises opérant dans des situations de conflit armé, en particulier aux entreprises du secteur de l'armement<sup>216</sup>, et faire en sorte de garantir qu'elles ne prennent pas part aux violations des droits humains et du droit international humanitaire<sup>217</sup> (**recommandation n°22**).

45. Ces obligations et responsabilités des entreprises du secteur de l'armement devraient être clairement exposées dans le cadre des activités de formation et de sensibilisation organisées par le ministère des Armées à leur intention, lesquelles devraient favoriser une meilleure connaissance et compréhension des incidences négatives que les exportations et transferts d'armes peuvent avoir sur le respect des droits humains et du droit international humanitaire (**recommandation n°23**). Ces activités de sensibilisation devraient s'étendre aux dialogues intersectoriels entre les banques, les assurances et les industries de la défense et aux formations organisées par l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN)<sup>218</sup> conformément à l'une des recommandations de la mission flash de l'Assemblée nationale de septembre 2021<sup>219</sup>. À cet égard, la CNCDH note avec regret que la volonté de faciliter les investissements dans un contexte d'« économie de guerre »<sup>220</sup> et de renforcement de l'industrie européenne de la défense s'accompagne d'un appel aux banques françaises à ne pas mener

---

<sup>212</sup>. Art. L. 225-102-1 du code de commerce. Voir aussi la partie 2.2. du présent avis.

<sup>213</sup>. Le groupe de travail des Nations Unies recommande aux États de modifier les législations nationales et régionales sur le contrôle des exportations d'armes afin d'y inclure une référence à la responsabilité propre de toutes les entreprises du secteur de faire preuve de diligence raisonnable en matière de droits humains (UNWGBHR, « [Responsible business conduct in the arms sector \(...\)](#) », 2022, *op. cit.*, p. 7).

<sup>214</sup>. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), [Renforcement de la diligence raisonnable des entreprises en matière de droits humains dans les contextes marqués par des conflits ; Un guide](#), 2022 ; Assemblée générale des Nations Unies, Rapport du UNWGBHR, [Entreprises, droits humains et régions touchées par des conflits : vers une action renforcée](#), 21 juillet 2020, A/75/212.

<sup>215</sup>. Principe directeur n°7, PDNU, *op. cit.*, et commentaire des Principes directeurs de l'OCDE, *op. cit.*, §45.

<sup>216</sup>. Dans le même sens : UNWGBHR, « [Responsible business conduct in the arms sector: \(...\)](#) », 2022, *op. cit.*, p. 7.

<sup>217</sup>. CNCDH, [Entreprises et droits de l'Homme. Protéger, respecter, réparer](#), La Documentation française, 2023, recommandations n°139 et 140.

<sup>218</sup>. Voir les informations sur ce cycle de formation organisé en partenariat avec la Fédération bancaire française (FBF) et le Groupement des industries françaises de défense et de sécurité terrestres et aéroterrestres (GICAT) disponibles sous <https://ihedn.fr/notre-actualite/premier-cycle-banques-et-industries-de-la-defense-organise-par-ihedn/>.

<sup>219</sup>. Assemblée nationale, Mission « flash » sur le financement de la base industrielle et technologique de défense (BITD), dont les conclusions, disponibles sous <https://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/commissions/Defense/Rapport-BITD-170221.pdf>, ont été présentées le 17 février 2021.

<sup>220</sup>. Déclaration du Président de la République sur les industries d'armement française et européenne, Villepinte, 13 juin 2022, disponible sous [www.vie-publique.fr/discours/285399-emmanuel-macron-13062022-industrie-darmement](http://www.vie-publique.fr/discours/285399-emmanuel-macron-13062022-industrie-darmement).

de « vérifications déjà effectuées par la (...) CIEEMG »<sup>221</sup>. Cette affirmation confond les obligations pesant sur les États et les responsabilités du secteur privé et tend à diluer les responsabilités. Or l'octroi d'une licence d'exportation ne dispense pas la banque sollicitée pour financer une opération d'exportation de mener une analyse des risques en vertu de ses propres obligations, que ce soit en matière de corruption<sup>222</sup>, de vigilance relative aux droits humains et à l'environnement<sup>223</sup> ou de finance durable par exemple<sup>224</sup>. De plus, le soutien au financement de la base industrielle et technologique de défense (BITD), ainsi que plus largement les mesures en cours de discussion pour renforcer la préparation de l'Europe en matière de défense<sup>225</sup>, doivent être conformes aux obligations internationales des États, notamment en matière de transferts d'armes responsables.

46. Par ailleurs, la CNCDH invite le Gouvernement à réfléchir à la manière dont le contrôle *a posteriori* des entreprises exportatrices pourrait être exploité pour participer au contrôle de la mise en œuvre de la loi sur le devoir de vigilance (et des Principes directeurs des Nations Unies) (**recommandation n°24**). L'application de ses dispositions<sup>226</sup> ne relève pas prioritairement des autorités en charge du contrôle export<sup>227</sup>. Mais celles-ci pourraient y contribuer notamment par le biais d'un contrôle – substantiel – des programmes internes de conformité des entreprises, ces derniers pouvant aussi servir à la mise en œuvre de leur obligation de vigilance<sup>228</sup>. Ceci suppose que les institutions concernées disposent de ressources appropriées (notamment humaines et financières), que les agents publics concernés soient formés au droit international des droits humains et au droit international humanitaire et qu'une coordination efficace soit assurée entre les autorités concernées.

47. En outre, la CNCDH recommande à la France de soutenir la poursuite des discussions et des travaux au sein de la Conférence des États parties sur le rôle de l'industrie dans les transferts internationaux responsables d'armes classiques, y compris sur l'application de la diligence raisonnable en matière de droits humains et de droit international humanitaire dans ce contexte, en se fondant sur les orientations pertinentes du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, des procédures spéciales ainsi que des organes conventionnels des Nations Unies (**recommandation n°25**).

---

<sup>221</sup>. Voir le rapport annexé à la loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030, disponible sous [www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047914986](http://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047914986). Voir à ce propos la lettre adressée en 2022 au ministre des Armées par le président du Conseil des industries de défense françaises (Cidef), disponible sous [www.gifas.fr/press-summary/l-industrie-de-defense-alerte-sur-ses-difficultes-dans-sa-relation-avec-les-banques-et-les-fonds-d-investissement](http://www.gifas.fr/press-summary/l-industrie-de-defense-alerte-sur-ses-difficultes-dans-sa-relation-avec-les-banques-et-les-fonds-d-investissement).

<sup>222</sup>. Voir en ce sens le directeur de l'AFA dans le cadre des auditions menées par la mission « flash » de l'Assemblée nationale précitée, en référence à la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 *relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique* (dite loi Sapin II).

<sup>223</sup>. Les banques entrant dans son champ d'application sont soumises à la loi sur le devoir de vigilance. La CSDDD exclut en revanche la grande majorité des activités des acteurs financiers (pour une critique, voir : CNCDH, (...) *Avis sur la « proposition de directive Omnibus I » de la Commission européenne*, 2025, *op. cit.*, §§25 et s.).

<sup>224</sup>. Il en va de même en vertu des obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme par exemple. Pour un rappel de la nécessaire prise en compte des exemptions humanitaires dans ce cadre, voir : CNCDH, *Avis sur les exemptions humanitaires (...)*, 2024, *op. cit.*

<sup>225</sup>. Voir, à propos de l'« Omnibus défense » : Commission européenne, « *Une nouvelle simplification pour accélérer les investissements en matière de défense dans l'UE* », 17 juin 2025 ; Parlement européen, « *Les députés et le Conseil s'accordent pour renforcer le soutien de l'UE aux investissements dans la défense* », 6 novembre 2025.

<sup>226</sup>. La loi sur le devoir de vigilance a prévu deux voies pour contrôler le respect des obligations qu'elle impose : une action préventive en injonction et l'action en responsabilité civile de droit commun, mais n'a pas mis en place de surveillance administrative qui aurait été confiée à une autorité nationale désignée à cet effet (CNCDH, *Entreprises et droits de l'Homme (...)*, 2023, *op. cit.*, pp. 254 et s.). La France devrait être amenée à créer ou désigner une telle autorité aux fins de la transposition de la CSDDD (sous réserve des négociations relatives à l'« Omnibus I »).

<sup>227</sup>. Selon les auditions menées par la CNCDH, les autorités en charge du contrôle export peuvent toutefois jouer un rôle à cet égard, en étant attentives aux circuits commerciaux ou à l'honorabilité des intermédiaires. Le respect des dispositions de la loi sur le devoir de vigilance ne relève toutefois pas prioritairement des autorités en charge du contrôle export, qui ne disposent en outre pas des moyens suffisants pour vérifier la présence et la complétude des plans de vigilance.

<sup>228</sup>. Voir en ce sens : TCA, *Réunion du WGETI du 25 au 26/27 février 2025 (...)*, 3 février 2025, *op. cit.*, annexe B-2, §9.

## 2.2. Exercer une vigilance raisonnable en matière de droits humains et de droit international humanitaire dans le cadre des activités liées aux transferts d'armes

48. Les entreprises du secteur de l'armement doivent se soumettre au régime national de contrôle des exportations des matériels de guerre et de matériels assimilés et des transferts de produits liés à la défense, conformément aux obligations qui leur sont imposées par le code de la défense. À ce titre, elles sont associées à la mise en œuvre du TCA et de la position commune de l'UE et doivent prendre « *des mesures tout au long de la chaîne de transfert pour s'assurer que les transferts d'armes sont effectués de manière responsable et sûre* »<sup>229</sup>. Ces mesures résultent des lois et réglementations nationales adoptées par les États conformément à leurs obligations internationales, mais aussi de normes et standards régionaux et internationaux. En qualité d' « *organes spécialisés de la société* »<sup>230</sup>, les entreprises, y compris du secteur de l'armement<sup>231</sup>, sont en effet tenues de respecter les droits humains, comme le reconnaissent les Principes directeurs des Nations Unies et de l'OCDE. Dès lors qu'elles opèrent dans un contexte de conflit armé et que leurs activités sont liées avec ce dernier, elles sont également tenues de respecter le droit international humanitaire<sup>232</sup>. Cette responsabilité – qui existe indépendamment de la capacité ou de la volonté des États de remplir leurs propres obligations en la matière – implique qu'elles « *évite[nt] de porter atteinte aux droits humains* » (volet négatif) et qu'elles « *remédie[nt] aux incidences négatives sur les droits humains dans lesquelles elles ont une part* » (volet positif)<sup>233</sup>. Pour « *ancrer* » leur responsabilité et la mettre en œuvre, les entreprises doivent adopter des politiques et procédures dites de diligence raisonnable (*due diligence*) pour identifier et atténuer leurs incidences négatives (réelles ou potentielles) sur les droits humains qu'elles peuvent causer ou auxquelles elles contribuent par leurs propres activités, mais aussi celles qui sont directement liées à leurs opérations, produits ou services par leurs relations d'affaires ; ainsi que pour prévenir les violations des droits humains et rendre compte de la manière dont elles y remédient. Il s'agit d'un processus, mené par les entreprises elles-mêmes, qui peut être utile pour se conformer aux lois et aux réglementations en matière de transfert d'armes<sup>234</sup>, mais va au-delà des procédures de conformité, d'autorisation et de délivrance des licences. L'obtention d'une licence, qui autorise mais n'oblige pas les entreprises à exporter le matériel concerné, ne les exempte pas de leur responsabilité de respecter les droits humains et, le cas échéant, le droit international humanitaire. Tel est particulièrement le cas en France depuis la loi n°2017-399 du 27 mars 2017 pour les plus grandes

---

<sup>229</sup>. Elles « *doivent s'assurer que leurs activités ne contribuent pas à faciliter la livraison ou le détournement d'armes classiques vers des situations interdites par le TCA* » : Président de la CEP 9, *Le rôle de l'industrie dans des transferts internationaux responsables d'armes classiques (...)*, 21 juillet 2023, *op. cit.*, §5. En outre, « *[I]es acteurs de l'industrie sont responsables de la plupart des aspects pratiques qui garantissent que les transferts d'armes sont effectués de manière responsable et sûre* » : MENSAH Anna et al., « [The Arms Trade Treaty: The Role of Industry \(...\)](#) », 2023, *op. cit.*, (traduction libre).

<sup>230</sup>. PDNU, principes généraux et pilier 2. Cette responsabilité découle de la [Déclaration universelle des droits de l'homme](#) (DUDH) de 1948 proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies « *afin que tous les individus et tous les organes de la société (...) s'efforcent (...) de développer le respect de ces droits et libertés et d'en assurer (...) la reconnaissance et l'application universelles et effectives* ».

<sup>231</sup>. Les PDNU s'appliquent à toutes les entreprises quelle que soit leur taille, leur secteur, leur cadre de fonctionnement, leur régime de propriété ou leur structure (Principe directeur n°14, PDNU, *op. cit.*).

<sup>232</sup>. Voir à ce propos : CICR, Croix-rouges française et australienne, « [Private Businesses and Armed Conflict. An introduction to relevant rules of international humanitarian law](#) », novembre 2024. Les entreprises ont la responsabilité de veiller au respect du DIH par leurs employés et de promouvoir le respect du DIH par les autres personnes avec lesquelles elles entretiennent des relations, qu'il s'agisse d'autorités gouvernementales, de groupes armés non étatiques, d'entreprises privées qui sont leurs clients ou dans leur chaîne de valeur, de toutes entités dans lesquelles elles investissent ou à qui elles offrent des services financiers, etc. (p. 4).

<sup>233</sup>. Principe directeur n°11, PDNU, *op. cit.*

<sup>234</sup>. Les « *solides politiques et processus de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme* » sont ainsi mentionnées parmi les mesures qu'elles peuvent prendre pour garantir la sécurité et l'intégrité des transferts d'armes (Président de la CEP 9, *Le rôle de l'industrie (...)*, 21 juillet 2023, *op. cit.*, §5).

entreprises entrant dans son champ d'application. La diligence raisonnable des entreprises du secteur de l'armement dans le domaine des droits humains et du droit international humanitaire – ou l'obligation de vigilance si elle est imposée par des législations nationales ou régionales – « *complète et renforce* » l'obligation des États parties « *de réglementer les transferts d'armes et les acteurs qui y sont impliqués* »<sup>235</sup>, de même que leurs obligations en vertu du droit international des droits humains et du droit international humanitaire. La CNCDH recommande aux entreprises du secteur de l'armement d'exercer une vigilance raisonnable en matière de droits humains et de droit international humanitaire dans l'ensemble de leurs activités et chaînes de valeur, conformément aux Principes directeurs des Nations Unies et de l'OCDE et, le cas échéant, à la loi sur le devoir de vigilance (**recommandation n°26**).

49. La responsabilité d'exercer une diligence raisonnable en matière de droits humains et de droit international humanitaire est de plus en plus reconnue par les entreprises du secteur de l'armement<sup>236</sup>, sous l'impulsion de la multiplication de normes, contraignantes et non contraignantes et de la réaffirmation de leur application à ce secteur, ainsi que des attentes croissantes exprimées par les citoyens et investisseurs. Son étendue et son application en pratique, de même que l'articulation avec les obligations des États, soulèvent toutefois encore d'importantes difficultés, notamment en l'absence de lignes directrices sectorielles en la matière (comme elles existent pour d'autres secteurs : textile, minerais de conflit...). Les lacunes identifiées relèvent à la fois de problématiques communes à l'ensemble des secteurs<sup>237</sup> et de spécificités propres au domaine de l'armement. Sans revenir sur l'ensemble des implications de la diligence raisonnable en matière de droits humains et de droit international humanitaire pour les entreprises du secteur de l'armement, la CNCDH souhaite ici mettre en exergue quelques éléments qui contribueraient à un exercice plus solide de la vigilance requise en la matière, au profit de transferts d'armes plus responsables.

## Transparence

50. Le premier élément tient à l'obligation de reddition de comptes en externe en communiquant des informations suffisamment détaillées sur les mesures de vigilance et leurs résultats. Cette transparence vise à renforcer la confiance, à « *démontrer sa bonne foi* »<sup>238</sup> et à favoriser le contrôle interne et externe, afin de s'assurer du caractère substantiel et adéquat des mesures adoptées ainsi que de leur efficacité. La réticence des entreprises du secteur de l'armement à divulguer des informations concernant les impacts négatifs de leurs activités sur les droits humains, considérant que cela peut nuire à leur réputation et/ou que la confidentialité des affaires commerciales ou des préoccupations de sécurité s'y opposent, est souvent soulignée<sup>239</sup>. En France, la transparence est

---

<sup>235</sup>. TCA, [Réunion du WGETI du 25 au 26/27 février 2025 \(...\)](#), 3 février 2025, *op. cit.*, annexe B-2, §9.

<sup>236</sup>. Cette reconnaissance a toutefois été plus lente que pour d'autres secteurs à haut risque, en particulier ceux pour lesquels des législations spécifiques ont été adoptées (ALWISHEWA Hiruni, « [The Move Towards Human Rights Due Diligence Policies by the Arms Industry](#) », *Forum on the Arms Trade: Looking Ahead 2024 Series*, 18 janvier 2024).

<sup>237</sup>. Pour un rappel des lacunes identifiées dans la mise en œuvre de la loi française sur le devoir de vigilance (parmi lesquelles une analyse des risques focalisée sur les risques pour l'entreprise elle-même et ses salariés plutôt que pour l'ensemble des salariés dans sa chaîne de valeur ainsi que des tiers affectés par ses activités ; des plans de vigilance lacunaires et principalement restreints à une obligation de dire, sans suivi suffisant de la mise en œuvre effective des mesures qu'il contient ; et une consultation limitée des parties prenantes) : CNCDH, [Entreprises et droits de l'Homme \(...\)](#), 2023, *op. cit.*.

<sup>238</sup>. [Guide OCDE sur le devoir de diligence pour une conduite responsable des entreprises](#), 2018, p. 22.

<sup>239</sup>. Rapport du HCDH de 2024, *op. cit.*, §26. Ce dernier cite notamment l'[étude Defence Companies Index](#) de Transparency International de 2020 selon laquelle, parmi les 134 des plus grandes entreprises mondiales du secteur de la défense, seuls 11 % ont publié des informations claires sur leurs clients représentant au moins 80 % de leurs ventes de matériel de défense, la majorité (76 %) ne publiant que peu d'informations utiles voire aucune. Voir également la partie 3.2. sur les difficultés liées à l'accès aux informations. Dans son rapport de durabilité, Dassault Aviation indique que les informations publiées sur les

favorisée par les obligations de *reporting* et de publication du plan de vigilance et du compte-rendu de sa mise en œuvre effective. Des informations peuvent ainsi être trouvées notamment dans les rapports de durabilité<sup>240</sup> et les plans de vigilance des plus grandes entreprises françaises du secteur de l'armement ; bien qu'il s'agisse d'un exercice distinct, le devoir de vigilance allant au-delà de l'obligation de dire. Outre la question de la qualité des informations publiées, la CNCDH constate le caractère variable de leur accessibilité et lisibilité, y compris lorsque certains impacts négatifs sont identifiés dans les rapports durabilité mais omis de la cartographie des risques dans les plans de vigilance, alors qu'ils pourraient requérir des mesures d'atténuation et de prévention au titre du devoir de vigilance. Elle recommande aux entreprises du secteur de l'armement de mieux rendre compte des impacts négatifs (potentiels et réels) de leurs activités sur les droits humains et le droit international humanitaire et des mesures d'atténuation et de prévention adoptées, en publiant des informations suffisamment détaillées, accessibles et lisibles, afin de permettre l'évaluation de leur efficacité<sup>241</sup> (**recommandation n°27**).

## Identification et analyse des risques

51. S'agissant de l'analyse des risques<sup>242</sup>, une des principales lacunes résulte de l'absence de prise en compte de l'utilisation des produits (ou services) des entreprises du secteur de l'armement par leurs clients<sup>243</sup>. L'analyse des risques se limite dans la majorité des cas au respect des droits humains dans la sphère interne à l'entreprise et aux activités en amont de la chaîne de valeur (comme la production), en prenant en compte leur respect par les fournisseurs. Le devoir de vigilance devrait pourtant être exercé sur l'ensemble de la chaîne de valeur, en priorisant les risques les plus graves (ou irrémediables) qui, dans le secteur de l'armement, sont justement susceptibles de se produire en aval, si les armes risquent d'être utilisées ou de contribuer à la violation de droits humains ou du droit international humanitaire. Il n'est pas anodin que les droits humains ne soient souvent pas mentionnés dans le contexte des politiques des entreprises relatives à la vente et à l'exportation des produits. De nombreuses entreprises du secteur continuent en effet de se référer au strict respect des réglementations nationales, européennes et internationales de contrôle à l'exportation « *comme substitut à la diligence raisonnable en matière de droits humains, arguant que l'approbation de leur État d'origine satisfait à leurs obligations en matière d'évaluation des risques* »<sup>244</sup>. Si les entreprises précisent généralement les procédures internes de conformité mises en place pour respecter ces réglementations, de même que pour appliquer les sanctions internationales ou mesures restrictives,

---

consommateurs et les utilisateurs finaux « *ne concernent que les liens du domaine civil pour des raisons de confidentialité* » (Dassault Aviation, [Rapport annuel 2024](#), p. 155).

<sup>240</sup>. Ces rapports découlent de l'application et de la transposition de la directive (UE) 2022/2464 sur la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (CSRD), en cours de révision dans le cadre de l' « Omnibus I ».

<sup>241</sup>. Voir en ce sens : Rapport du HCDH de 2024, *op. cit.*, §43.

<sup>242</sup>. L'obligation de vigilance imposée par la loi sur le devoir de vigilance implique une « cartographie des risques » (en matière de droits humains et de libertés fondamentales, de santé et sécurité des personnes ainsi que d'environnement), afin de les identifier, de les analyser et de les hiérarchiser. Elle couvre les activités propres de la société, mais aussi les activités des sociétés qu'elle contrôle directement ou indirectement, de même que celles de ses sous-traitants ou fournisseurs, sous réserve qu'elle entretienne avec eux « *une relation commerciale établie* » et que les activités en question soient rattachées à cette relation (art. L. 225-102-1 I. al. 3 du code de commerce). De manière similaire, l'application des PDNU suppose d'identifier et d'évaluer les incidences réelles et potentielles sur les droits de l'homme que l'entreprise peut causer ou auxquelles elle peut contribuer par le biais de ses propres activités ou qui peuvent découler directement de ses activités, produits ou services par ses relations commerciales.

<sup>243</sup>. Voir en ce sens : SCHLIEMANN Christian et BRYK Linde, « [Arms Trade and Corporate Responsibility \(...\)](#) », 2019, *op. cit.* ; Amnesty International, « [Outsourcing Responsibility. Human Rights Policies in the Defence Sector](#) », septembre 2019. Voir également l'analyse de trois entreprises françaises réalisées par les ONG du radar du devoir de vigilance, « [Loi sur le devoir de vigilance des sociétés mères et entreprises donneuses d'ordre. Année 1 : les entreprises doivent mieux faire](#) », février 2019.

<sup>244</sup>. UNWGBHR, « [Responsible business conduct in the arms sector: \(...\)](#) », 2022, *op. cit.*, p. 6 (traduction libre) ; HCDH, « Effets des transferts d'armes sur les droits de l'homme », 9 janvier 2025, *op. cit.*, §30.

elles ne les incluent souvent pas dans leurs plans et mesures de vigilance. Et, dans les rares cas où de potentiels impacts négatifs sont mentionnés, y compris dans d'autres documents publics de l'entreprise<sup>245</sup>, ces derniers ne sont envisagés que sous l'angle du non-respect de ces réglementations ou sanctions. Or le devoir de vigilance existe indépendamment des contrôles à l'exportation et les risques en matière de droits humains et de droit international humanitaire peuvent aussi résulter de transferts d'armes pourtant autorisés<sup>246</sup> (ou de l'application des sanctions<sup>247</sup>). Si certaines évolutions sont notées concernant des entreprises (non françaises) qui mentionnent et affirment prendre en compte les risques en termes de droits humains de leurs activités d'exportation, le poids de cette prise en compte dans les décisions n'est pas expliqué (la méthode retenue pour l'identification et l'analyse des risques étant rarement détaillée) et le droit international humanitaire n'est pas mentionné<sup>248</sup>. La CNCDH recommande aux entreprises françaises de procéder à leurs propres évaluations des risques en matière de droits humains et de droit international humanitaire, de manière complémentaire à celles réalisées par les autorités de contrôle à l'exportation et à l'importation, et de couvrir l'ensemble de la chaîne de valeur, tant en amont qu'en aval, afin d'inclure notamment l'utilisation des produits/services par leurs clients (**recommandation n°28**). Les programmes internes de conformité (PIC) pourraient servir non seulement à s'assurer du respect des réglementations en matière de contrôle export et des conditions d'octroi des licences, mais également à vérifier s'il existe des risques substantiels que les armes soient employées à des fins illicites<sup>249</sup>, en adoptant les mesures de vigilance concernant l'exportation de biens vers les utilisateurs finaux et aux fins des utilisations finales<sup>250</sup>. De plus, leur analyse des risques devrait être régulièrement réévaluée, avant, pendant et après le transfert, en raison du caractère continu de l'obligation de vigilance<sup>251</sup>. Les entreprises devraient prendre en compte toutes les informations pertinentes à leur disposition et être particulièrement attentives aux informations faisant état de graves violations des droits humains et/ou du droit international humanitaire pouvant résulter de l'utilisation d'armes de guerre. Par ailleurs, le partage d'informations sur les utilisateurs finaux et l'utilisation finale (au-delà des CUF) peut aider les autorités compétentes dans leur évaluation des risques en matière de droits humains et de droit international humanitaire avant le transfert, ou de réévaluation après le transfert. Il figure parmi les exemples concrets de liens entre la diligence raisonnable des entreprises et les obligations des États mentionnés dans le cadre de la Conférence des États parties<sup>252</sup>.

## Mesures d'atténuation des risques et de prévention des violations

52. L'identification et l'analyse des risques par les entreprises doivent permettre d'adopter des mesures adaptées pour atténuer les risques (réels ou potentiels) et prévenir les violations, dont la mise en œuvre doit être surveillée et l'efficacité évaluée. Ces mesures sont à distinguer, mais peuvent utilement compléter les mesures d'atténuation adoptées par les États conformément aux articles 7 et

<sup>245</sup>. Voir les éléments relatifs aux impacts sur les communautés affectées ou sur les populations mentionnés dans le « rapport durabilité » de Thalès ([Document d'enregistrement universel 2024](#), 2025, pp. 142 et s.).

<sup>246</sup>. HCDH, « Effets des transferts d'armes sur les droits de l'homme », 9 janvier 2025, *op. cit.*, §28 qui cite la fourniture sous licence par plusieurs fabricants d'armes utilisées au cours des hostilités par Israël à Gaza et par les parties au conflit au Yémen comme exemples.

<sup>247</sup>. Voir à ce propos : CNCDH, [Avis sur les exemptions humanitaires \(...\)](#), 2024, *op. cit.*

<sup>248</sup>. KANETAKE Machiko et RYNGAERT Cedric, « [Due diligence and corporate liability of the defence industry. Arms exports, and use and corporate responsibility](#) », *Flemish Peace Institute*, 10 mai 2023, p. 32; ALWISHEWA Hiruni, « [The Move Towards Human Rights Due Diligence Policies by the Arms Industry](#) », 2024, *op. cit.*

<sup>249</sup>. VERDEBOUT Agatha, « [Industries d'armement : exportation et devoir de vigilance](#) », *GRIP*, 21 novembre 2023.

<sup>250</sup>. Comme c'est le cas pour les biens de cybersurveillance selon le règlement relatif aux biens à double usage (voir *supra*).

<sup>251</sup>. Voir l'art. L. 225-102-1 du code de commerce qui impose des « procédures d'évaluation régulière de la situation (...) au regard de la cartographie des risques » et « un dispositif de suivi des mesures mises en œuvre et d'évaluation de leur efficacité », ainsi que le Principe directeur n°17 des PDNU.

<sup>252</sup>. TCA, [Réunion du WGETI du 25 au 26/27 février 2025 \(...\)](#), 3 février 2025, *op. cit.*, annexe B-2, §9.

11 du TCA (relatifs à l'évaluation des risques à l'exportation et à la prévention des détournements). Il peut s'agir notamment de mesures visant à améliorer la traçabilité des équipements. Le Point de contact national de l'OCDE en France (ci-après PCN français) a par exemple recommandé à une entreprise de « *systématiquement considérer l'opportunité d'obtenir un certificat de non-réexportation et d'évaluer la connaissance de la maîtrise de la doctrine d'emploi recommandée des produits par son client* »<sup>253</sup>. Le PCN a également rappelé qu'« *[e]n cas de manquements répétés aux engagements pris envers [l'entreprise] par son client, l'entreprise devrait s'engager à suspendre voire à mettre fin à sa relation d'affaires comme le recommande l'OCDE* »<sup>254</sup>. Il est toutefois particulièrement regrettable que le PCN considère qu'en se conformant strictement aux décisions étatiques (relatives en l'espèce à l'exportation d'un bien à double usage) – que les PCN ne sont pas fondés à examiner – « *l'entreprise a ipso facto agi conformément aux exigences de conduite responsable en matière de droits de l'homme* »<sup>255</sup>. Cette analyse méconnaît la distinction entre les obligations de l'État et les responsabilités des entreprises que le présent avis cherche justement à clarifier. Les entreprises devraient notamment suspendre leurs relations commerciales, voire y mettre fin<sup>256</sup>, à certaines conditions, par exemple en cas d'utilisation non conforme des armes de façon répétée ou si elles sont utilisées pour commettre de (graves) violations des droits humains ou du droit international humanitaire, indépendamment de l'éventuelle suspension de la licence concernée – sous peine de potentiellement voir leur responsabilité engagée. Elles pourraient inclure des dispositions dans leurs contrats en ce sens. De même, elles doivent pouvoir refuser une vente pour des motifs liés aux droits humains et au droit international humanitaire, même si elle y est autorisée par une licence<sup>257</sup>. Plusieurs rapporteurs spéciaux des Nations Unies ont par exemple appelé les fabricants d'armes et de munitions qui fournissent Israël à mettre fin aux transferts, « *même s'ils sont exécutés dans le cadre de licences d'exportation existantes* », afin d'éviter de risquer d'être complices de graves violations des droits humains et du droit international humanitaire<sup>258</sup>. Le même appel a été adressé aux institutions financières qui investissent dans ces entreprises d'armement<sup>259</sup>. Avant de se désengager d'une relation commerciale, l'entreprise concernée devrait user de son influence comme levier pour faire modifier les pratiques portant atteinte aux droits humains<sup>260</sup>. Pour les fabricants d'armes (ou munitions, pièces

<sup>253</sup>. Communiqué du PCN français, « [Le PCN français invite Alsetex à enrichir et finaliser son projet de politique d'entreprise responsable](#) », 4 juillet 2016. Voir les informations sur cette circonstance spécifique « Alsetex au Bahreïn » relative à l'exportation de gaz lacrymogène au Bahreïn qui aurait été utilisé pour commettre des violations des droits humains disponibles sous [www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-international/pcn-france/circonstance-specifique-asetex-au-bahrein](http://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-international/pcn-france/circonstance-specifique-asetex-au-bahrein).

<sup>254</sup>. *Ibid.* Voir aussi le §22 des commentaires du chapitre II des Principes directeurs de l'OCDE, *op. cit.*

<sup>255</sup>. *Ibid.* Le PCN déduit de la stricte conformité de l'entreprise visée à la réglementation française (relative aux biens à double usage) que « *les diligences préconisées par l'OCDE ont été effectuées par l'État dans le cadre de son régime d'autorisation* ».

<sup>256</sup>. Certaines entreprises prévoient, dans leurs politiques de droits humains, de mettre fin à une relation d'affaire en cas de violation de ces dernières, mais ce sont avant tout les fournisseurs qui sont visés et non les clients, alors que ce sont là que se situent les risques les plus saillants : ALWISHEWA Hiruni, « [The Move Towards Human Rights Due Diligence Policies by the Arms Industry](#) », 2024, *op. cit.*

<sup>257</sup>. Pour des exemples en ce sens, voir : ALWISHEWA Hiruni, « [The Move Towards Human Rights Due Diligence Policies by the Arms Industry](#) », 2024, *op. cit.*

<sup>258</sup>. ONU Info, « [Les États et les entreprises doivent cesser immédiatement de fournir des armes à Israël sous peine d'être responsables de violations des droits humains, alertent des experts de l'ONU](#) », 20 juin 2024.

<sup>259</sup>. *Ibid.* Une bonne pratique souvent mise en exergue est celle du Fonds de pension du Gouvernement norvégien qui prévoit des critères d'exclusion d'entreprises, notamment sur la base des risques de violations du droit international des droits humains et du droit international humanitaire et a établi un conseil d'éthique chargé de les évaluer (Rapport du HCDH de 2025, *op. cit.*, §31). Le gouverneur de la banque centrale norvégienne a toutefois récemment ouvert la porte à des évolutions (FOUCHE Gwladys, « [Norway may need to let \\$1.8 trillion sovereign fund take stakes in arms makers, says central bank chief](#) », 13 février 2025).

<sup>260</sup>. Voir en ce sens la campagne pour qu'Airbus use de son influence sur l'*Aviation Industry Corporation of China* (AVIC) afin qu'elle mette fin à ses relations commerciales avec l'armée birmane ou qu'elle se désinvestisse : Info Birmanie / Justice for Myanmar, « [Airbus se désengage d'une entreprise d'armement chinoise à la suite d'une campagne internationale](#) », 19 juin 2025.

et composants), le maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels déjà livrés, et plus spécifiquement, la maintenance, lorsqu'ils leur sont confiés<sup>261</sup>, doit faire partie de ces leviers. Le « rapport Maire-Tabarot » souligne ainsi que la maintenance, qui « *crée une continuité entre l'entreprise et le client* », peut ainsi être « *un levier très efficace pour garder une maîtrise sur les matériels déjà livrés* »<sup>262</sup>. Elle permet d'assurer la traçabilité des produits vendus et de la façon dont ils sont employés. Il s'agit également d'un levier pour l'État qui, « *[e]n fonction des inquiétudes liées à l'emploi du matériel, [peut] refuser, suspendre ou abroger un contrat de maintenance, toujours soumis à licence* »<sup>263</sup>.

53. La portée et la complexité des moyens par lesquels les entreprises s'acquittent de leur responsabilité de respecter les droits humains peuvent varier notamment en fonction de leur taille, de leur structure, du contexte opérationnel, et surtout, de la gravité des incidences négatives sur les droits humains<sup>264</sup>. Les représentants de l'industrie soulignent les défis liés par exemple aux chaînes d'approvisionnement complexes et les questions relatives à la manière de déterminer la responsabilité de chacun, de nombreuses entreprises ne produisant pas de produits militaires finis, mais des pièces et des composants destinés à être intégrés dans des systèmes plus vastes<sup>265</sup>. Le groupe de travail des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'Homme recommande aux entreprises et aux associations d'entreprises de « *veiller à ce que la complexité des processus relatifs aux droits humains soit proportionnelle à la position de l'entreprise dans la chaîne de valeur du secteur de l'armement et au risque qu'elle présente de causer ou de contribuer à des violations des droits humains* »<sup>266</sup>. Ce risque étant plus élevé dans « *les zones touchées par un conflit* »<sup>267</sup>, ces processus devraient être renforcés dans les situations à haut risque, telles que les conflits armés ou les troubles internes ou d'autres situations de violence généralisée<sup>268</sup>. Les entreprises doivent alors prendre des mesures renforcées pour faire face à leurs impacts sur les personnes et adopter des pratiques sensibles aux conflits<sup>269</sup>, afin de tenir compte de leur impact sur la dynamique du conflit et les atténuer<sup>270</sup>. La CNCDH recommande aux entreprises du secteur de l'armement d'adopter des mesures adéquates et proportionnées d'atténuation des risques et de prévention des violations, d'en évaluer l'efficacité et d'en surveiller la mise en œuvre, en veillant à ce qu'elles prennent en compte les risques particulièrement élevés de violations des droits humains et/ou du droit international humanitaire dans les situations de conflit armé ou autres situations de violences généralisées (**recommandation n°29**). Ces mesures doivent être identifiées avec les parties prenantes, y compris les organisations syndicales<sup>271</sup>, qui devraient être impliquées et consultées à toutes les étapes du processus de vigilance. La CNCDH recommande en

---

<sup>261</sup>. Pour plus d'informations à ce propos : Sénat, [Rapport d'information n°4 \(2024-2025\) sur le maintien en condition opérationnelle des équipements militaires](#), LEGGE Dominique de (rapporteur), 2 octobre 2024.

<sup>262</sup>. Assemblée nationale, Rapport MAIRE J. et TABAROT M., *op. cit.*, pp. 87 et s. Ces derniers l'envisagent toutefois avec prudence, identifiant des fortes conséquences politiques qui peuvent résulter de l'interruption de MCO.

<sup>263</sup>. *Ibid.*

<sup>264</sup>. Principe directeur n°14, PDNU, *op. cit.*

<sup>265</sup>. TCA, [Groupe de travail du TCA sur l'application efficace du Traité. Rapport du Président à la CEP11](#), 2025, *op. cit.*, §22.

<sup>266</sup>. UNWGBHR, « [Responsible business conduct in the arms sector: \(...\)](#) », 2022, *op. cit.*, p. 8 (traduction libre).

<sup>267</sup>. Principe directeur n°7, PDNU, *op. cit.* Non définie, cette notion est employée pour viser des situations assez variées dans lesquelles des niveaux élevés de violence prévalent : PNUD, [Renforcement de la diligence raisonnable \(...\) dans les contextes marqués par des conflits ; Un guide](#), 2022.

<sup>268</sup>. UNWGBHR, « [Responsible business conduct in the arms sector: \(...\)](#) », 2022, *op. cit.*, p. 8 (traduction libre).

<sup>269</sup>. Pour un éventail de questions pratiques à examiner pour évaluer les risques inhérents au soutien apporté aux parties à un conflit armé, voir : CICR, [Alliés, partenaires et intermédiaires. Gérer son soutien dans un conflit armé pour réduire le coût humain de la guerre](#), août 2022.

<sup>270</sup>. PNUD, [Renforcement de la diligence raisonnable \(...\) dans les contextes marqués par des conflits ; Un guide](#), 2022.

<sup>271</sup>. Pour un exemple d'implication d'organisations syndicales sur ces sujets, voir : Lettre ouverte, « [La CGT Thales demande l'arrêt du commerce avec Israël](#) », 16 septembre 2024 ; [Note d'orientation sur le positionnement CGT Thales concernant l'industrie de l'armement](#), juin 2024.

particulier aux entreprises exportatrices de former leurs salariés en charge du contrôle export aux droits humains et au droit international humanitaire (**recommandation n°30**).

## Mécanismes de réclamation et de réparation

54. Les entreprises devraient se fonder sur les informations recueillies dans le cadre des mécanismes d'alerte et de recueil des signalements ou mécanismes de réclamation, qu'elles sont tenues de mettre en place ou auxquelles elles doivent participer, pour adapter leurs mesures de vigilance et pratiques ainsi qu'adopter, le cas échéant, les mesures de réparation adéquates (**recommandation n°31**). En cas de mise en cause dans le cadre de procédures juridictionnelles<sup>272</sup> ou non juridictionnelles portant sur des allégations de violations des droits humains et/ou du droit international humanitaire, elles devraient coopérer de bonne foi à ces procédures, y compris en transmettant toutes les informations pertinentes, à l'exception des informations légitimement protégées, et dans le respect des droits de la défense (**recommandation n°32**). La CNCDH souligne à cet égard que l'exercice d'une vigilance raisonnable en matière de droits humains et de droit international humanitaire, d'une manière conforme aux législations nationales et régionales ainsi qu'aux standards internationaux pertinents, est un outil de prévention du risque juridique<sup>273</sup>. Les travaux de la Conférence des États parties du TCA indiquent ainsi qu'il « *peut réduire le risque des acteurs de l'industrie de voir leur responsabilité civile ou pénale engagée en cas d'utilisation abusive des armes transférées* »<sup>274</sup>. Il en va de même s'agissant du risque de réputation, qu'il s'agisse des fabricants d'armes ou des entreprises impliquées notamment dans le financement, l'assurance ou le transport des armes<sup>275</sup>. Il est en outre susceptible de renforcer la confiance dans l'industrie et d'être un vecteur de légitimité stratégique<sup>276</sup>. Exercer une telle vigilance est ainsi tant dans l'intérêt des entreprises du secteur que de celui des personnes et populations qu'elle cherche à protéger.

---

<sup>272</sup>. Voir les exemples (en matière pénale) cités dans la partie 3.2. du présent avis. À ceux-ci s'ajoutent une action en injonction devant le Tribunal judiciaire de Paris contre BNP Paribas sur le fondement de la loi sur le devoir de vigilance : Le Parisien, « [BNP Paribas attaquée en justice pour ne pas avoir mentionné toutes ses activités avec Israël](#) », 27 juin 2025 ; Communiqué de presse de JURDI, « [JURDI assigne BNP Paribas devant le Tribunal judiciaire de Paris pour manquement à ses obligations légales dans le contexte du conflit israélo-palestinien](#) », 27 juin 2025).

<sup>273</sup>. L'exercice du devoir de vigilance ne les exonère toutefois pas de leur responsabilité sur d'autres fondements.

<sup>274</sup>. TCA, [Réunion du WGETI du 25 au 26/27 février 2025 \(...\)](#), 3 février 2025, *op. cit.*, annexe B-2, §9. Sur le potentiel engagement de la responsabilité civile ou pénale, voir la partie 3.2. *infra*.

<sup>275</sup>. Président de la CEP 9, *Le rôle de l'industrie dans des transferts internationaux responsables d'armes classiques (...)*, 21 juillet 2023, *op. cit.*, §4 (à propos de la mise en œuvre efficace et du respect du TCA).

<sup>276</sup>. Centre européen de sécurité et stratégie (CESS), « [RSE et industrie de défense : quels enjeux à l'heure du réarmement européen ?](#) », mai 2025.

### 3. Faire émerger un véritable contrôle parlementaire et juridictionnel des transferts d'armes

55. Le contrôle externe des décisions prises par le pouvoir exécutif dans le domaine des transferts d'armes, mais aussi des activités des acteurs privés, devrait être assuré, dans leurs domaines de compétences respectifs, par le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Or, la CNCDH constate que le contrôle parlementaire, bien que récemment renforcé, reste très limité et le contrôle juridictionnel verrouillé ou embryonnaire. Les obstacles à ces contrôles externes interrogent sur la légitimité ainsi que la légalité et la licéité des décisions prises dans le cadre de la politique de transferts d'armes de la France. Ils sont pourtant surmontables. Les développements suivants visent ainsi à formuler des recommandations pour faire émerger un contrôle démocratique des transferts d'armes notamment en renforçant le contrôle parlementaire (3.1), ainsi qu'à garantir le respect de la légalité et de la licéité des transferts d'armes en assurant un contrôle juridictionnel (3.2).

#### 3.1. Renforcer le nécessaire contrôle parlementaire des transferts d'armes

56. Les parlements – par leurs fonctions législative, budgétaire et de contrôle – jouent un rôle clé pour renforcer les systèmes nationaux de contrôle des transferts d'armes, favoriser une transparence accrue et contrôler l'action des gouvernements en la matière. L'importance de leur implication pour promouvoir l'universalisation du TCA, garantir sa mise en œuvre effective et demander des comptes à leur gouvernement respectif s'agissant des obligations leur incombant en vertu du Traité est illustré par le partenariat stratégique mis en place dans le cadre des travaux de la Conférence des États parties avec l'Union interparlementaire (UIP)<sup>277</sup>.

57. En France, le faible niveau d'information et l'absence de réel pouvoir de contrôle du Parlement sur les transferts d'armement sont dénoncés depuis longtemps<sup>278</sup>. Le rapport annuel adressé au Parlement depuis 1998 sur les exportations d'armement de la France a été salué comme « *un progrès décisif* »<sup>279</sup>. Mais il est régulièrement critiqué pour son absence de clarté et son caractère lacunaire. Prenant conscience que « [l]es Français ont besoin de transparence » et de la nécessité de répondre à cette « *exigence démocratique* », le ministère des Armées a affirmé, en 2019, son souhait de le rendre « *plus accessible, plus précis et détaillé* »<sup>280</sup>. Depuis, le rapport annuel au Parlement est présenté comme répondant à un « *impératif de responsabilité et de transparence (...) vis-à-vis de la représentation nationale, et des Français dans leur ensemble* »<sup>281</sup>. Toutefois, il demeure un exercice de transparence inachevé et ne saurait être considéré comme un véritable instrument de contrôle. La mission d'information sur le contrôle des exportations d'armement, créée dans le cadre du conflit armé au Yémen a rendu, en 2020, un rapport critique constatant que « *la France accuse un réel retard*

---

<sup>277</sup>. TCA, CEP 11, [Rapport final](#), 29 août 2025, *op. cit.*, §23 b).

<sup>278</sup>. Assemblée nationale, [Rapport d'information sur le contrôle des exportations d'armement](#), SANDRIER Jean-Claude, MARTIN Christian et VEYRET Alain (rapporteurs), 25 avril 2000. Ce rapport de la première mission d'information consacrée à ce sujet notait : « *Ce que qu'on connaît le mieux du système français de contrôle des exportations d'armement, c'est son opacité. L'ensemble du système apparaît en effet comme une sorte de boîte noire, un monde d'initiés appliquant des règles inconnues de façon incontrôlable. Pire encore, cette situation amène certains à considérer qu'en réalité les exportations d'armement en France ne sont régies par aucune règle* » (p. 17).

<sup>279</sup>. *Ibid.*, p. 198.

<sup>280</sup>. MINARM, [Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France](#), 2019, p. 3.

<sup>281</sup>. MINARM, [Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France](#), 2024, p. 3.

sur le plan de l'association du Parlement aux questions d'armement »<sup>282</sup>. Il a formulé une série de propositions pour améliorer l'information donnée au Parlement et le doter d'un véritable pouvoir de contrôle<sup>283</sup>. En 2021, le Gouvernement s'est engagé à prendre en compte certaines des propositions émises par le rapport de la mission d'information parlementaire<sup>284</sup>.

58. La CNCDH accueille avec satisfaction le fait que, depuis 2022, le rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement est complété par un rapport sur les exportations des biens à double usage de la France<sup>285</sup> et que tous deux font l'objet d'une audition conjointe par les commissions de la défense et des forces armées, des affaires étrangères et des affaires économiques de l'Assemblée nationale<sup>286</sup>. Cette audition conjointe doit permettre d'apporter une vision d'ensemble de l'action du Gouvernement dans le domaine des exportations de matériels de guerre et de biens à double usage, de croiser des perspectives différentes et complémentaires et de les présenter « devant des parlementaires à même d'apprécier l'ensemble des motifs qui justifient les exportations d'armement [et de biens à double usage] ou leur refus »<sup>287</sup>. Il est bienvenu que le code de la défense formalise cette exposition périodique devant l'Assemblée nationale et le Sénat de la politique du Gouvernement en la matière<sup>288</sup>. La CNCDH note toutefois qu'aucune audition (publique) ne semble avoir été organisée par le Sénat à ce propos et recommande que les rapports annuels au Parlement sur les exportations d'armement et les biens à double usage fassent également l'objet d'une audition conjointe par les commissions compétentes du Sénat (**recommandation n°33**). Elle recommande également qu'ils fassent l'objet d'un débat en séance publique de l'Assemblée nationale et du Sénat (**recommandation n°34**). Comme le souligne le rapport de la mission d'information parlementaire de 2020, ce débat permettrait au Gouvernement « d'expliquer la stratégie d'exportation de la France et d'engager un débat contradictoire avec l'ensemble des parlementaires devant l'opinion publique »<sup>289</sup>. Dès l'an 2000, les députés insistaient sur « l'affirmation publique et politique [des principes qui sous-tendent les exportations d'armement de la France], comme il convient dans un pays démocratique »<sup>290</sup>. La CNCDH constate par ailleurs l'amélioration de la communication relative au bilan annuel des activités du Comité ministériel du contrôle *a posteriori*. Celui-ci est désormais transmis non seulement au cabinet du ministre des Armées et au SGDSN (qui préside la CIEEMG), mais aussi – comme le recommandait la Cour des comptes – aux présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense<sup>291</sup>. La CNCDH recommande qu'il soit également présenté

---

<sup>282</sup>. Assemblée nationale, Rapport MAIRE J. et TABAROT M., *op. cit.*, p. 108.

<sup>283</sup>. Le rapport de la mission d'information vise également à renforcer le contrôle administratif des matériels de guerre et des biens à double usage et appelle à une plus grande intégration européenne en matière de défense et d'armement.

<sup>284</sup>. Communiqué de presse du Premier ministre, « [Instructions des propositions de la mission d'information parlementaire sur les exportations d'armement](#) », 21 juin 2021.

<sup>285</sup>. Voir le 4<sup>ème</sup> rapport à ce propos : MINEFI, [Les exportations des biens à double usage de la France. Rapport au Parlement](#), octobre 2025. Le fonctionnement de la commission interministérielle des biens à double usage (CIBDU) a par ailleurs été réformé et les processus d'arbitrage des autorisations d'exportation des biens à double usage a été aligné sur celui des matériels de guerre.

<sup>286</sup>. Voir la recommandation formulée en ce sens : CNCDH, *Avis sur le projet de TCA*, 2013, §34, recommandation n°17.

<sup>287</sup>. Rapport MAIRE J. et TABAROT M., *op. cit.*, pp. 130-131. Une telle recommandation avait également été formulée vingt ans plus tôt par la précédente mission d'information parlementaire (Rapport SANDRIER J.-C., MARTIN C. et VEYRET A., 2000, *op. cit.*, proposition n°3).

<sup>288</sup>. Voir l'art. D. 2335-46 du code de la défense, créé par le [décret n°2021-885 du 2 juillet 2021 relatif à l'information du Parlement sur la politique d'exportation en matière d'armement et de biens à double usage](#), JORF n°0154 du 4 juillet 2021, texte n°1.

<sup>289</sup>. Rapport MAIRE J. et TABAROT M., *op. cit.*, p. 131, proposition n°34. Une telle recommandation avait également été formulée par le rapport d'information de 2000, *op. cit.*, proposition n°3.

<sup>290</sup>. Rapport SANDRIER J.-C., MARTIN C. et VEYRET A., 2000, *op. cit.*, p. 193.

<sup>291</sup>. [Loi n°2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense](#) (ci-après « LPM 2024-2030 »), JORF n°0177 du 2 août 2023, texte n°1, art. 53.

aux présidents des commissions chargées des affaires étrangères et des affaires économiques, ainsi qu'à l'ensemble des membres de la CIEEMG<sup>292</sup> (**recommandation n°35**).

59. La création, par la loi de programmation militaire pour les années 2024-2030<sup>293</sup>, d'une commission parlementaire spécifiquement dédiée à l'évaluation de la politique du Gouvernement d'exportation de matériels de guerre et de matériels assimilés, de transfert de produits liés à la défense ainsi que d'exportation et de transfert de biens à double usage constitue l'avancée la plus significative. Bicamérale, cette commission est composée de six membres (trois députés et trois sénateurs, dont les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense, membres de droit)<sup>294</sup>. Il est opportun que figurent, parmi les attributions que lui a confiées le législateur, celles non seulement de « [prendre] *connaissance* » du rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur les exportations d'armements, mais aussi des activités de la CIEEMG et du CMCAP<sup>295</sup>. La capacité de ses membres à évaluer de manière effective les activités des commissions chargées respectivement du contrôle *a priori* et du contrôle *a posteriori* est toutefois entravée par l'absence d'accès aux informations couvertes par le secret. La CNCDH regrette que le législateur ait, en effet, choisi de restreindre la composition de la commission à un nombre très limité d'élus, sans pour autant les habilitier à connaître des informations confidentielles utiles à l'exercice de leur mission<sup>296</sup>. Cette absence d'autorisation à connaître des informations protégées par le secret de la défense nationale est d'autant plus regrettable que le précédent de la délégation parlementaire au renseignement (DPR)<sup>297</sup> a régulièrement été mis en avant<sup>298</sup>. La CNCDH recommande au législateur d'élargir la composition de la commission d'évaluation<sup>299</sup>, en veillant à conserver une représentation pluraliste, et d'autoriser ses membres à connaître des informations protégées par le secret de la défense nationale au titre de l'article 413-9 du code pénal (**recommandation n°36**). Elle constate par ailleurs que la loi ne mentionne pas expressément son rôle de contrôle de l'action du Gouvernement et de l'évaluation de la politique publique<sup>300</sup> en matière d'exportation de matériels de guerre et de matériels assimilés et de biens à double usage, comme c'est le cas pour la DPR. Ses attributions sont en outre bien plus restreintes que celles préconisées par la mission d'information parlementaire<sup>301</sup>. Les critiques relatives

---

<sup>292</sup>. Voir en ce sens : Cour des comptes, *Le soutien aux exportations de matériel militaire*, 2023, *op. cit.*, recommandation n°2.

<sup>293</sup>. LPM 2024-2030, *op. cit.*, art. 54.

<sup>294</sup>. Voir les informations sur sa composition actuelle disponibles sous [www.senat.fr/salle-de-presse/communiques-de-presse/presse/16-01-2025/la-commission-parlementaire-devaluation-de-la-politique-du-gouvernement-dexportation-de-materiels-de-guerre-a-designe-son-president-le-senateur-cedric-perrin.html](http://www.senat.fr/salle-de-presse/communiques-de-presse/presse/16-01-2025/la-commission-parlementaire-devaluation-de-la-politique-du-gouvernement-dexportation-de-materiels-de-guerre-a-designe-son-president-le-senateur-cedric-perrin.html).

<sup>295</sup>. LPM 2024-2030, *op. cit.*, art. 54. La commission d'évaluation prend également connaissance d'un « état des lieux du marché mondial des exportations d'armements, de la concurrence internationale, des évolutions de la demande et des résultats obtenus par l'industrie française » et peut entendre les ministres de la défense, des affaires étrangères et chargé de l'économie.

<sup>296</sup>. Si la mission d'information parlementaire proposait de confier le contrôle parlementaire à une délégation en format restreint, c'était afin de permettre à ses membres d'accéder à des informations classifiées (Assemblée nationale, Rapport MAIRE J. et TABAROT M., *op. cit.*, proposition n°30).

<sup>297</sup>. [Loi n°2007-1443 du 9 octobre 2007 portant création d'une délégation parlementaire au renseignement](#), JORF n°235 du 10 octobre 2007, qui crée l'art. 6 nonies de [l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires](#).

<sup>298</sup>. Des amendements ont été déposés en ce sens dans le cadre de l'examen du projet de LPM 2024-2030. Voir également la proposition n°32 du rapport MAIRE J. et TABAROT M., *op. cit.*, pp. 123 et s.

<sup>299</sup>. Voir par ailleurs la recommandation de la mission d'information parlementaire de 2000 de créer une commission consultative sur les exportations d'armement (composée de représentants du SGDSN, d'associations, des sociétés industrielles et des organisations de salariés du secteur, ainsi que de personnalités qualifiées), qui aurait pour tâche principale d'examiner le rapport annuel (Rapport SANDRIER J.-C., MARTIN C. et VEYRET A., 2000, *op. cit.*, proposition 2).

<sup>300</sup>. Ce rôle est mentionné dans le rapport au Parlement de 2022 (MINARM, [Rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement de la France 2022](#), pp. 37 et s.).

<sup>301</sup>. Possibilité de consulter les licences d'exportation, les demandes ayant fait l'objet d'un refus explicite ou implicite ou d'un retrait de l'instruction, les avis rendus par la CIEEMG, les directives de haut niveau du SGDSN et de la CIBDU, les procès-

au caractère limité de ses compétences interrogent sa capacité à réellement contrôler les exportations d'armes et de biens à double usage<sup>302</sup>. La CNCDH recommande au législateur d'élargir les attributions de la commission parlementaire d'évaluation de la politique du Gouvernement d'exportation de matériels de guerre et de matériels assimilés, de transfert de produits liés à la défense ainsi que d'exportation et de transfert de biens à double usage, de façon à effectivement lui permettre d'exercer sa fonction de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation de la politique publique en la matière<sup>303</sup> (**recommandation n°37**). De plus, pour que la commission rende compte de ses activités, la CNCDH recommande que le législateur prévoie qu'elle établisse chaque année un rapport public dressant le bilan de son activité, expurgé des éléments couverts par le secret de la défense nationale<sup>304</sup> et incluant des observations et recommandations relatives aux rapports annuels du Gouvernement sur la politique d'exportations d'armement et de biens à double usage (**recommandation n°38**).

60. La CNCDH constate la lente mise en place de cette commission. La désignation de ses membres, qui devait intervenir en décembre 2023, n'a eu lieu qu'en avril 2024. Retardée par la dissolution de l'Assemblée nationale, la commission n'a été mise en place et n'a tenu sa première réunion constitutive qu'en janvier 2025<sup>305</sup> et la première réunion « de fond » n'a eu lieu qu'en mai 2025. La CNCDH recommande que la commission d'évaluation se réunisse mensuellement et procède à des auditions régulières des personnes impliquées dans le contrôle des exportations d'armement et de biens à double usage (membres du Gouvernement et de l'administration concernés), ainsi que notamment de représentants d'associations qui se préoccupent de ces sujets, de représentants d'industriels, des organisations syndicales et représentants élus des travailleurs du secteur, et de personnalités qualifiées (**recommandation n°39**).

61. L'exercice, par le Parlement, de son rôle constitutionnel de contrôle de l'action du Gouvernement suppose par ailleurs une meilleure information des parlementaires afin qu'ils soient en mesure d'avoir une vision critique et concrète du fonctionnement du dispositif de contrôle administratif, ainsi qu'une plus grande appropriation par ces derniers de la politique publique relative aux transferts d'armes. C'est dans cet objectif que s'inscrivent les recommandations formulées par la CNCDH pour améliorer le contenu du rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement de la France ; au-delà de l'accès aux informations confidentielles qui devrait être accordé à certains parlementaires. Si le Gouvernement a en effet complété les informations figurant dans ses rapports annuels au Parlement en prenant en compte certaines des propositions formulées par le « rapport Maire-Tabarot »<sup>306</sup>, ces informations demeurent insuffisantes. La CNCDH recommande également au Gouvernement de fournir, dans son rapport annuel au Parlement, un aperçu plus complet des échanges existants entre le Gouvernement et le Parlement sur la politique relative aux exportations d'armement de la France, y compris en annexant la liste des questions orales et écrites posées par les députés et sénateurs à ce propos, accompagnée des réponses correspondantes – comme le font les Pays-Bas<sup>307</sup> – de même que

---

verbaux des contrôles transmis au CMCAP et, le cas échéant, les rapports des inspections compétentes dans ce domaine (Rapport MAIRE J. et TABAROT M., *op. cit.*, proposition n°33).

<sup>302</sup>. Voir la lettre ouverte de la LDH, de la FIDH et de l'Observatoire des armements à l'attention des parlementaires, « [Suivi démocratique des exportations d'armes en France](#) », 25 janvier 2025.

<sup>303</sup>. Cette fonction gagnerait à être expressément consacrée dans la loi.

<sup>304</sup>. Entendu au sens de la recommandation n°41 ci-dessous.

<sup>305</sup>. Cette [réunion constitutive](#) a été consacrée à la désignation de son président et à un échange de vues entre ses membres pour l'élaboration d'un calendrier de travail.

<sup>306</sup>. Le rapport annuel de 2022 expose les actions mises en œuvre pour prendre en compte les recommandations formulées par le « rapport Maire-Tabarot » : MINARM, [Rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement de la France 2022](#), pp. 37 et s.

<sup>307</sup>. Pays-Bas, [Dutch Arms Export Policy in 2023](#), novembre 2024, pp. 15 et s.

celle des auditions ainsi que des éventuelles missions d'information et commissions d'enquête qui y sont consacrées<sup>308</sup> (**recommandation n°40**). Ces outils font en principe partie des autres moyens à la disposition des parlementaires pour interpeller le Gouvernement sur sa politique de transferts d'armes, à défaut de permettre à l'heure actuelle un réel contrôle<sup>309</sup>.

62. Le contrôle parlementaire est essentiel pour une régulation responsable et démocratique du commerce des armes. Il répond à un double enjeu. D'une part, celui de contrôler l'action du Gouvernement et de s'assurer du respect par la France de ses obligations internationales, en permettant l'évaluation de la qualité du processus d'examen des demandes de licences et de suivi des transferts autorisés. D'autre part, celui d'en rendre compte et de « *permettre un débat informé vis-à-vis de l'opinion publique* »<sup>310</sup>, afin de renforcer la légitimité des décisions prises en la matière et de la politique gouvernementale. Aucun des motifs généralement invoqués pour justifier les réticences<sup>311</sup> au contrôle parlementaire en France ne semble véritablement fondé. Il relève en effet des prérogatives constitutionnelles du Parlement de contrôler l'action du Gouvernement et d'évaluer les politiques publiques, y compris en matière d'exportations et de transferts d'armes<sup>312</sup>. Le secret de la défense nationale, le secret des affaires et la confidentialité nécessaire aux relations diplomatiques de la France avec ses partenaires stratégiques sont par ailleurs invoqués à l'appui des restrictions à l'accès aux informations sur les transferts d'armes. La CNCDH rappelle que les restrictions à l'accès aux informations sont strictement encadrées par le droit. Elle note que le rapport de la mission d'information de 2020, tout en reconnaissant la nécessaire protection du secret de la défense nationale, constate que ce dernier fait parfois l'objet d'une interprétation inutilement extensive et appelle à redéfinir son périmètre « *afin de permettre une meilleure conciliation entre protection de la souveraineté et accès à l'information* »<sup>313</sup>. La CNCDH note par ailleurs qu'autrefois l'exception, la publication régulière de données sur les transferts d'armes internationaux, bien que lacunaire<sup>314</sup>, est devenue courante pour beaucoup d'États participant au commerce des armes. Les fabricants et exportateurs d'armes les plus importants qui font preuve de transparence depuis plusieurs années déjà, ne semblent pas avoir été pénalisés, ni sur le plan commercial<sup>315</sup>, ni sur le plan sécuritaire. Une

---

<sup>308</sup>. La CNCDH note qu'aucune des demandes de commissions d'enquête portant sur les exportations d'armes de la France n'a abouti à ce jour. Les propositions de résolution présentées en lien avec le conflit au Yémen par des députés ([n°856](#), [n°1136](#), [n°1668](#), [n°1878](#), [n°1913](#)) et un sénateur ([n°467](#)) n'ont connu aucune suite publique (une proposition de création de commission d'enquête ayant toutefois entraîné la mise en place de la mission d'information en 2018). Il en va de même, à ce jour, de la [proposition de résolution n°2418](#) du 29 mars 2024 tendant à la création d'une commission d'enquête sur la complicité de la France dans le massacre en cours à Gaza. En outre, seule une proposition de résolution visant à créer une commission d'enquête déposée en 2001 a fait l'objet d'une réponse motivée (négative) : Assemblée nationale, [Rapport au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées sur la proposition de résolution n°2865 visant à créer une commission d'enquête sur les procédures et le contrôle des ventes et livraisons d'armes à l'étranger](#), VAUCHEZ André (rapporteur), 16 mai 2001.

<sup>309</sup>. Voir en ce sens : Rapport MAIRE J. et TABAROT M., *op. cit.*, p. 121, qui constate que les conditions d'implication des parlementaires ne sont pas réunies.

<sup>310</sup>. Assemblée nationale, Rapport MAIRE J. et TABAROT M., *op. cit.*, pp. 116 et s.

<sup>311</sup>. Voir la note du SGDSN dévoilée par Disclose, « [Ventes d'armes : l'exécutif déclare la guerre au Parlement](#) », 7 décembre 2020.

<sup>312</sup>. Art. 24 de la Constitution du 4 octobre 1958. Si le principe de la séparation des pouvoirs a été invoqué pour appréhender le contrôle des exportations d'armes comme relevant uniquement de la compétence gouvernementale, il ne fait en réalité aucunement obstacle à l'exercice d'un contrôle *a posteriori* par le Parlement.

<sup>313</sup>. Rapport MAIRE J. et TABAROT M., *op. cit.*, proposition n°18. Déjà en 2013, la CNCDH alertait sur « *les exemptions [du projet de TCA] justifiées par la « sécurité nationale » et la « sensibilité » des questions commerciales* », face au risque qu'elles permettent en pratique aux États de retenir des informations essentielles et invitait le Gouvernement à pallier ces sérieuses lacunes (CNCDH, [Avis sur le projet de TCA](#), 2013, *op. cit.*, §33).

<sup>314</sup>. Le caractère limité des informations publiées, ainsi que leur fiabilité et leur accessibilité fait partie des préoccupations du HCDH en termes d'accès à l'information sur les transferts d'armes (Rapport du HCDH de 2024, *op. cit.*, §16).

<sup>315</sup>. D'autant que la transparence ne nécessite pas de révéler des spécifications techniques ou des informations détaillées sur les prix et les contrats.

plus grande transparence est au contraire perçue comme un atout pour l'action internationale de la France et sa politique de défense par les missions d'information parlementaire en 2000<sup>316</sup> comme en 2020<sup>317</sup>. Elle peut contribuer à renforcer la légitimité des exportations d'armes autorisées. L'effort de transparence réalisé par la France sur le conflit en Ukraine montre que cela est possible<sup>318</sup>. La CNCDH recommande au Gouvernement d'interpréter de manière restrictive les restrictions à l'accès aux informations relatives aux transferts d'armes fixées par la loi et poursuivant des objectifs légitimes, et de veiller à s'en tenir uniquement à celles qui sont strictement nécessaires et proportionnées<sup>319</sup>, afin de garantir l'accès aux informations relevant de l'intérêt général et la possibilité d'un débat public (**recommandation n°41**). Un saut qualitatif supplémentaire pourrait ainsi être réalisé pour permettre « une information réelle du Parlement »<sup>320</sup> et des citoyens et favoriser un contrôle démocratique des exportations et transferts d'armes.

63. L'efficacité du contrôle parlementaire suppose également une meilleure appropriation par les parlementaires des outils à leur disposition pour demander au Gouvernement de rendre des comptes (**recommandation n°42**). Celle-ci pourrait notamment être facilitée par des échanges plus fréquents avec leurs homologues, en particulier européens, sur leurs pratiques respectives<sup>321</sup> (**recommandation n°43**). Les parlementaires devraient par ailleurs renforcer leur implication dans la sensibilisation aux règles encadrant les transferts d'armes, en particulier le TCA et la position commune 2008/944/PESC, et aux risques que ces transferts peuvent poser pour les droits humains et le droit international humanitaire (**recommandation n°44**). Les parlementaires ont également un rôle à jouer pour une meilleure responsabilisation des entreprises du secteur de l'armement, y compris en les interrogeant sur la mise en œuvre de leur obligation de vigilance en matière de droits humains et de droit international humanitaire dans le cadre des activités liées aux transferts d'armes (**recommandation n°45**).

## 3.2. Lever les obstacles au contrôle juridictionnel des transferts d'armes »

64. Les transferts d'armes font l'objet d'une judiciarisation croissante à l'échelle européenne comme mondiale<sup>322</sup>, sous l'impulsion d'une société civile (organisations non gouvernementales, journalistes

<sup>316</sup>. Rapport SANDRIER J.-C., MARTIN C. et VEYRET A., 2000, *op. cit.*, p. 15.

<sup>317</sup>. Rapport MAIRE J. et TABAROT M., *op. cit.*, pp. 20-21.

<sup>318</sup>. MINARM, « [Ukraine : la France dresse le bilan des équipements militaires livrés](#) », 4 mars 2024 ; ASMOUN Faouzi, « [Guerre en Ukraine : face à la polémique, la France dévoile la liste des armes livrées à l'Ukraine](#) », *La Dépêche*, 4 mars 2024.

<sup>319</sup>. Voir en ce sens : rapport du HCDH de 2024, *op. cit.*, §42 a). Le HCDH insiste notamment sur l'obligation positive de publier des informations de manière proactive (§9), citant le Comité des droits de l'homme (CCPR) à ce propos (CCPR, [Observation générale n°34. Article 19 : Liberté d'opinion et liberté d'expression](#), 12 septembre 2021, CCPR/C/GC/34, §19).

<sup>320</sup>. Rapport MAIRE J. et TABAROT M., *op. cit.*, p. 108.

<sup>321</sup>. Voir en ce sens la recommandation formulée par le Parlement européen, notamment dans la résolution suivante : [Résolution du Parlement européen du 17 septembre 2020 sur les exportations d'armements : mise en œuvre de la position commune 2008/944/PESC \(2020/2003\(INI\)\)](#), §55.

<sup>322</sup>. Plusieurs communications ont été adressées à la Cour pénale internationale (CPI) (au titre l'art. 15 du Statut de Rome) pour demander l'ouverture d'enquêtes préliminaires sur la potentielle responsabilité pénale individuelle de dirigeants d'entreprises et/ou de responsables politiques pour complicité de crimes internationaux en raison de la fourniture d'armes, comme en 2019 en lien avec les crimes de guerre commis au Yémen (ECCHR et al., « [Case report. Made in Europe, bombed in Yemen : How the ICC could tackle the responsibility of arms exporters and government officials](#) ») ou en 2024 et en 2025 concernant la responsabilité de responsables politiques, respectivement australiens et français, dans la commission de crimes par les forces armées israéliennes dans la bande de Gaza et la Cisjordanie occupées (Blast, « [Génocide à Gaza : 114 avocats contre la France](#) », 28 juillet 2025 ; <https://armstradelitigationmonitor.org/case/communication-to-the-office-of-the-prosecutor-of-the-icc-2/>). Voir également l'initiative conjointe *Arms Trade Litigation Monitor* (ATLM), lancée en 2023 par *Saferworld*, *Emergent Justice Collective* et la Commission internationale des juristes, qui répertorie les affaires contentieuses portées contre des transferts internationaux d'armes, disponible sous <https://armstradelitigationmonitor.org/>.

d'investigation, chercheurs, organisations syndicales...) mobilisée en faveur du respect du droit international, de la responsabilisation des acteurs publics et privés impliqués et de l'accès à la justice des victimes. Si des affaires emblématiques illustrent le potentiel rôle que le juge peut exercer en la matière, nombreux sont encore les obstacles qui empêchent le contrôle du juge sur les transferts d'armes ou le cantonne à un rôle limité : manque d'accès aux informations sur les licences de transferts d'armes et sur les exportations réelles ; restrictions de la qualité à agir ; compétence juridictionnelle limitée en matière de réexamen des décisions d'autorisation de transferts d'armes ; frilosité du juge à exercer un réexamen approfondi de ces décisions ; complexité des structures des entreprises et des chaînes de valeur du commerce des armes ; etc.<sup>323</sup> La France ne fait pas figure d'exception. Les obstacles devraient pourtant être levés pour déverrouiller le contrôle des décisions administratives et concrétiser le levier que représentent aussi les contentieux en responsabilité pénale et civile pour la redevabilité et l'accès aux voies de recours.

## Contentieux administratifs

65. La gravité des violations du droit international humanitaire et des droits humains commises dans le contexte du conflit au Yémen et, plus récemment, à Gaza, ainsi que la possible implication d'armes d'origine française, ont conduit des associations à engager des recours devant les juridictions administratives. Ces recours visent principalement deux objectifs. Il s'agit d'obtenir la suspension des exportations d'armes françaises à destination des États parties à ces conflits et de conduire le juge à exercer un contrôle de leur légalité, ainsi que de demander au juge de contraindre l'administration à communiquer les informations relatives à ces exportations<sup>324</sup>. À cela s'ajoute une action en responsabilité de l'État pour carence, introduite en septembre 2025 en raison de ses manquements allégués aux obligations de prévention découlant de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948, notamment du fait de la poursuite des livraisons d'armes à Israël<sup>325</sup>. Cette action inédite fait écho, *mutatis mutandis*, au contentieux engagé contre l'État pour inaction climatique, connu sous le nom de « l'Affaire du Siècle »<sup>326</sup>. À ce jour, toutes ces actions soit ont échoué (pour celles définitivement jugées), soit sont toujours pendantes. Elles illustrent les obstacles rencontrés dans ce cadre.

### *L'obstacle de l'incompétence juridictionnelle*

66. Les recours visant à suspendre des licences d'exportations de matériels de guerre et matériels assimilés (LEMG) délivrées par la France à destination d'États, en raison du risque qu'elles servent à

---

<sup>323</sup>. Voir notamment : rapport du HCDH, « Effets des transferts d'armes sur les droits de l'homme », 9 janvier 2025, *op. cit.*

<sup>324</sup>. Les deux objectifs peuvent se combiner : le recours pour excès de pouvoir intenté pour obtenir la suspension des LEMG à destination des pays impliqués dans la guerre au Yémen est assorti d'une demande d'injonction avant dire droit tendant à la déclassification et au versement à l'audience de ces licences, des délibérations et avis de la CIEEMG et de « toutes les informations susceptibles d'éclairer la juridiction et les parties sur la conformité aux engagements internationaux de la France des licences délivrées » ([CE, 27 janvier 2023, ACAT et ASER, n°436098](#)).

<sup>325</sup>. *Sud Ouest/AFP*, « [Guerre à Gaza : une association de juristes saisit la justice française pour « manquement » de l'État à « prévenir un génocide](#) » », 2 septembre 2025. Cette action, intentée par l'association des juristes pour le respect du droit international ([JURDI](#)) devant le tribunal administratif de Paris, s'appuie notamment sur le risque plausible de génocide à Gaza reconnu par la CIJ et l'obligation des États tiers de ne pas fournir aide ou assistance à l'État ou aux entités susceptibles de commettre le génocide. Cette association a par ailleurs introduit un recours en carence sur le fondement de l'art. 265 du TFUE devant la Cour de justice de l'UE contre la Commission européenne et le Conseil pour inaction face aux crimes commis par Israël à Gaza (EUObserver, « [Lawyers file case against EU Commission and Council for 'failure to act' on Gaza genocide](#) », 15 juillet 2025 ; JURDI, « [L'Union européenne mise en demeure pour 'manquement à son obligation de prévention de génocide' à Gaza](#) », 13 mai 2025).

<sup>326</sup>. Voir à ce propos : CNCDH, [Avis « Urgence climatique et droits de l'Homme »](#), Assemblée plénière du 27 mai 2021, JORF n°0130 du 6 juin 2021, texte n°46.

commettre ou faciliter la commission de crimes internationaux se heurtent aujourd'hui à un obstacle majeur : l'immunité juridictionnelle dont bénéficient, selon le Conseil d'État, les décisions d'octroi de licences d'exportation. En effet, le Conseil d'État considère que ces décisions relèvent des « actes de gouvernement » qui échappent par principe au contrôle du juge administratif. Dans un arrêt du 27 janvier 2023 relatif à des exportations vers la coalition saoudienne impliquée au Yémen, il a jugé que le refus implicite de suspendre l'ensemble des licences n'était « *pas détachable de la conduite des relations internationales de la France* »<sup>327</sup>. Il s'agissait d'une affaire<sup>328</sup> relative à l'exportation d'armes à destination d'États parties au conflit au Yémen impliqués dans des violations graves et largement documentées du droit international des droits humains et du droit international humanitaire<sup>329</sup>, suscitant des interrogations quant à la légalité des exportations effectuées<sup>330</sup>. Il est regrettable que la plus haute juridiction administrative n'ait pas considéré que le juge administratif pouvait y répondre, considérant que la demande de suspension d'une LEMG est insusceptible de recours juridictionnel si la demande est de portée générale<sup>331</sup>. Cette qualification a été retenue tant pour la demande visant l'ensemble des licences à destination des pays engagés dans la coalition menée par l'Arabie saoudite (dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir), que pour celle relative à 22 licences d'exportation visant deux catégories spécifiques de matériels de guerre destinés à Israël (dans le cadre d'un référé). Le Conseil d'État a en effet confirmé sa jurisprudence par un arrêt du 1<sup>er</sup> mai 2024<sup>332</sup>. Deux autres référés déposés en avril 2024 (un à portée générale<sup>333</sup> et un ciblé sur une licence de catégorie ML3<sup>334</sup>) ont été rejetés sur le même fondement. Ces trois référés s'inscrivent dans le cadre d'une démarche contentieuse coordonnée par une dizaine d'ONGs et de syndicats qui entendent solliciter le juge en urgence face à « *l'extrême gravité des crimes commis par le gouvernement israélien contre le peuple*

---

<sup>327</sup>. [CE, 27 janvier 2023, ACAT et ASER, n°436098](#), §4.

<sup>328</sup>. L'affaire a été introduite par l'association Action sécurité éthique républicaines (ASER), rejointe par Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT), puis quatre autres associations : Action contre la faim, Médecins du Monde, Salam for Yemen et Sherpa.

<sup>329</sup>. Voir les rapports du Groupe d'éminents experts internationaux et régionaux (GEE) sur le Yémen, mis en place en 2017 par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Dans ces rapports, le GEE a appelé les États tiers, dont la France, à s'abstenir de fournir des armes qui pourraient être utilisées dans le conflit, en raison du contexte de violations avérées, et a rappelé que ce type de soutien peut être considéré comme une forme de complicité dans la commission de faits internationalement illicites (voir par exemple : Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Rapport du GEE, Situation des droits de l'homme au Yémen, y compris les violations et exactions commises depuis septembre 2014*, 28 septembre 2020, [A/HRC/45/6](#), §102. Voir aussi le rapport du 13 septembre 2021, [A/HRC/48/20](#), §§ 82 et 91 b).

<sup>330</sup>. Rapport du GEE du 9 août 2019, [A/HRC/42/17](#), §92. D'autres États ont fait le choix de suspendre leurs exportations d'armements pour ce motif.

<sup>331</sup>. Voir à ce propos : MULIER Thibaud, « [Les exportations d'armes de la France](#) », Le retour de la guerre [Dossier], *Confluence des droits*, La revue, 12 | 2023, qui en déduit que « *hormis une demande émanant d'une société exportatrice, seule à même de formuler une demande de portée individuelle à l'endroit d'une LEMG, toute sollicitation formulée par un tiers aboutit à une décision administrative qui n'est pas détachable de la conduite des relations extérieures de la France* ». Le Conseil d'État aurait donc « *seulement entrouvert la porte du prétoire de la juridiction administrative aux entreprises intéressées* ».

<sup>332</sup>. [CE, juge des référés, 1<sup>er</sup> mai 2024, Amnesty International France, n°493898](#). Ce référé-liberté a été introduit par Amnesty International, avec une intervention volontaire de la LDH en première instance ([TA Paris, 13 avril 2024, n°2408368](#)).

<sup>333</sup>. Ce référé-liberté demandant la suspension de toutes les LEMG et de biens à double usage à destination d'Israël a été introduit par un collectif d'associations et de syndicats (ACAT France, « [Action juridique multiple pour exiger la suspension des livraisons d'armes à Israël](#) », 12 avril 2024).

<sup>334</sup>. Ce référé-suspension visant une seule LEMG relevant de la catégorie ML 3 (munitions et éléments de munitions) à destination d'Israël a été introduit par ASER (avec une intervention volontaire d'ACAT France et de Stop Fuelling War). Cette affaire, dite « Eurolinks » – qui a également un volet pénal – repose sur des révélations de Disclose et Marsactu à propos de composants de munitions livrés à une entreprise d'armement israélienne susceptibles d'être intégrées à des armes utilisées par l'armée israélienne contre des civils à Gaza. Selon le MINARM, ces composants seraient destinés uniquement à la réexportation et l'armée israélienne ne serait pas autorisée à les utiliser (voir [la requête et le mémoire](#) du référé-suspension ; Disclose, « [Guerre à Gaza : la France a fourni en secret des équipements de mitrailleuses à Israël](#) », 25 mars 2024).

*palestinien dans la Bande de Gaza* »<sup>335</sup>. Cette démarche témoigne des attentes à l'endroit du juge administratif afin qu'il exerce pleinement son rôle de garant de la légalité et de la protection des droits fondamentaux, y compris dans le domaine sensible des exportations d'armes, en ordonnant, le cas échéant, la suspension provisoire des LEMG. Mais la jurisprudence actuelle, qui érige l'immunité juridictionnelle en verrou de principe, empêche tout examen de la légalité de ces décisions<sup>336</sup>.

67. Pourtant, la théorie des actes de gouvernement est d'origine prétorienne et son champ a déjà évolué<sup>337</sup>. Rien n'empêche le juge administratif de faire évoluer sa jurisprudence. Dans l'« affaire ASER » précitée, si le juge d'appel s'est considéré incompétent pour examiner le recours<sup>338</sup>, il a néanmoins précisé que « *l'hypothèse d'un contrôle du juge de l'excès de pouvoir sur des décisions de la nature de celles qui sont mises en cause n'est pas radicalement inconcevable* », tout en ne l'envisageant « *qu'en cas de violation directe et manifeste d'une norme impérative et inconditionnelle* »<sup>339</sup>. Récemment dans une affaire relative au refus de rapatrier des Français retenus dans le Nord-Est de la Syrie, le juge administratif a fait évoluer sa jurisprudence en admettant sa compétence en cas de circonstances exceptionnelles<sup>340</sup>, tirant ainsi les conséquences d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH)<sup>341</sup>. La CNCDH rappelle qu'elle estime, pour sa part, que l'immunité juridictionnelle dont bénéficient ces actes de gouvernement devrait être écartée « *lorsqu'un droit fondamental à valeur constitutionnelle ou conventionnelle est en cause* »<sup>342</sup>. Cette immunité constitue une atteinte au droit à un recours effectif lorsque ladite décision met en cause les droits humains ; « [I]es difficultés auxquelles sont confrontées les autorités nationales sur la scène internationale ne devraient pas justifier une incompétence a priori du juge, mais plutôt intervenir dans

---

<sup>335</sup>. Amnesty International France, « [Vente d'armes à Israël : pourquoi nous saisissons la justice française](#) », 11 avril 2024. Voir aussi : Amnesty International France, « ["L'acte de gouvernement", ou les œillères de la justice française en matière de ventes d'armes](#) », 18 juin 2024.

<sup>336</sup>. Dans l'affaire ACAT et ASER précitée, les associations requérantes ont demandé le renvoi par le Conseil d'État de deux questions préjudicielles à la CJUE, dont une relative au droit au recours garanti par l'art. 47 de la Charte des droits fondamentaux. Cette demande a été rejetée (sans motivation).

<sup>337</sup>. Depuis l'abandon du critère fondé sur le mobile politique, les actes de gouvernement relèvent essentiellement de deux domaines : la conduite des relations diplomatiques de la France et les rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels. La catégorie des actes de gouvernement a également été réduite par la théorie des « actes détachables » (de la conduite des relations internationales de la France), qui permet au juge d'exercer un contrôle juridictionnel, par exemple s'agissant des décrets d'extradition.

<sup>338</sup>. Une solution opposée à celle retenue par le juge de première instance, validée par le Conseil d'État. Le juge de première instance avait reconnu sa compétence, considérant que la décision était détachable de la conduite des relations diplomatiques de la France : [TA Paris, 8 juillet 2019, ASER, n°1807203](#). Le tribunal n'a toutefois pas examiné la décision au fond, jugeant que les dispositions conventionnelles invoquées à l'appui du recours n'étaient pas d'effet direct.

<sup>339</sup>. [CAA Paris, ordonnance, 26 septembre 2019, ASER, n°19PA02929](#), §3. Voir également : CAA Paris, ordonnance, 26 septembre 2019, ACAT, n°19PA02930.

<sup>340</sup>. CAA Paris, « [Refus de rapatriement de Français détenus dans le nord-est de la Syrie : le juge administratif admet sa compétence en cas de circonstances exceptionnelles](#) », 27 février 2025. Sans remettre en cause l'immunité juridictionnelle de principe dont bénéficient les actes de gouvernement, la cour a jugé qu'il lui revenait de contrôler la décision des autorités de l'État de rejet de la demande de rapatriement d'un national français détenu à l'étranger « *lorsque les circonstances exceptionnelles [envisagées par l'arrêt de la CEDH] sont réunies* ». Lorsque c'est le cas, le juge « *contrôle que [cette décision] a été prise par une autorité compétente à cette fin et (...) qu'il existait des motifs légitimes et raisonnables dépourvus d'arbitraire la justifiant, qu'elle précise ces motifs ou, à défaut, que ceux-ci sont communiqués au demandeur, et qu'elle ne soit pas entachée de détournement de pouvoir* » (voir la seule décision des quatre rendues le même jour dans laquelle la cour a considéré que ces circonstances exceptionnelles étaient réunies, tout en rejetant le recours au fond : [CAA Paris, 27 février 2025, n°23PA04014](#), §6). Voir aussi : TA de Paris, « [Rapatriement d'enfants français retenus en Syrie : le tribunal demande au ministre de réexaminer les demandes](#) », 13 mars 2025.

<sup>341</sup>. CEDH, Grande chambre, arrêt du 14 septembre 2022, [Affaire H.F et autres c. France](#), requêtes n°24384/19 et 44234/20.

<sup>342</sup>. CNCDH, [Avis sur les enfants français retenus dans les camps syriens](#), Assemblée plénière du 24 septembre 2019, JORF n°0237 du 11 octobre 2019, texte n°78, p. 10. Voir également : CNCDH, [Avis urgent sur le rapatriement des mineurs français retenus dans les camps du Nord-Est syrien](#), Assemblée plénière du 16 décembre 2021, JORF n°0006 du 8 janvier 2022, texte n°77.

*l'appréciation de la légalité de leurs agissements* »<sup>343</sup>. Exprimée dans le contexte des refus de demandes de rapatriement, cette position de la CNCDH vaut également pour les refus du Premier ministre de suspendre l'exportation d'armements. Elle invite ainsi le juge administratif à écarter l'immunité juridictionnelle de principe dont bénéficient les actes de gouvernement, y compris les décisions relatives aux exportations de matériel de guerre et matériel assimilé, lorsque les droits fondamentaux sont en cause, en particulier quand des informations font état de graves violations des droits humains et/ou du droit international humanitaire (**recommandation n°46**).

68. Le droit comparé confirme l'isolement de la position française<sup>344</sup>. Le Conseil d'État belge par exemple a prononcé, à plusieurs reprises entre 2018 et 2021, la suspension de licences d'exportation d'armes à destination de l'Arabie saoudite, faute de motivation adéquate au regard des risques que les armes servent à commettre des violations graves du droit international humanitaire au Yémen, notamment car la Commission d'avis sur les licences d'armes avait omis d'évaluer les pratiques passées de l'utilisateur final en la matière<sup>345</sup>. En janvier 2025, il a également suspendu trois des neuf licences contestées à destination des Émirats arabes unis, impliqués dans le conflit au Yémen et accusés de soutenir les factions rebelles soudanaises. Il a en effet jugé que la motivation de la Commission d'avis ne « [permettait] *pas d'établir qu'une analyse minutieuse des demandes de licence d'exportation a été effectuée en fonction non seulement des informations relatives à l'État de destination mais également en fonction de la nature de la technologie ou des équipements* »<sup>346</sup>. La suspension de ces licences a été prononcée au regard des critères de la position commune 2008/944/PESC intégrés dans l'ordre interne (régional) par décret. Le juge belge examine également les décisions relatives au transit de matériel militaire par la Belgique. Il a récemment enjoint au Gouvernement flamand non seulement de bloquer un conteneur spécifique d'équipement militaire, mais également d'interdire, sous peine d'astreinte, tout nouveau transit de matériel militaire vers Israël<sup>347</sup>. Au Royaume-Uni, le juge s'est également prononcé à plusieurs reprises sur des licences d'exportation d'armes. Ainsi, en 2019, la cour d'appel a enjoint au Gouvernement britannique de réexaminer ses décisions concernant les licences d'exportation à destination de l'Arabie saoudite, en lien avec le conflit au Yémen<sup>348</sup>. Aux Pays-Bas, la juridiction suprême (*Hoge Raad*) a récemment enjoint

<sup>343</sup>. Voir la tierce intervention transmise de la CNCDH dans le cadre de l'[affaire H.F et autres c. France](#) précitée (§234).

<sup>344</sup>. L'exercice du contrôle juridictionnel réalisé par des juridictions étrangères au regard des critères du TCA et de la position commune est facilité par leur intégration au sein des droits nationaux des juridictions concernées. Ceci donne toute son importance aux modifications du code de la défense préconisées par la CNCDH dans le présent avis.

<sup>345</sup>. [CE belge, 29 juin 2018, Coordination Nationale d'Action pour la Paix et la Démocratie et Ligue des Droits de l'Homme c. la Région wallonne, n°242.023](#) (voir la série d'arrêts rendus le même jour : [www.raadvst-consetat.be/?page=news&lang=fr&newsitem=489](#)). Dans le même sens : [CE belge, 9 mars 2020, Ligue des droits humains, Coordination nationale d'action pour la paix et la démocratie, Forum Voor Vredesactie c. Région wallonne, n°247.259](#) ; [CE belge, 5 mars 2021, Ligue des droits humains, Coordination nationale d'action pour la paix et la démocratie, Forum Voor Vredesactie c. Région wallonne, n°249.991](#). Lorsque les actes attaqués sont pourvus d'une motivation formelle relative aux différents critères fixés par le décret applicable et qu'il n'apparaît pas qu'ils sont entachés d'une erreur manifeste d'appréciation, la haute juridiction rejette toutefois le recours (CE belge, 7 août 2020, n°248.128 et [248.129](#)).

<sup>346</sup>. [CE belge, 10 janvier 2025, Ligue des droits humains, Coordination nationale d'action pour la paix et la démocratie, Forum Voor Vredesactie c. Région wallonne, n°261.969](#). Voir à ce propos : HOFMANN Pauline, « [Le Conseil d'État suspend trois licences d'exportation d'armes vers les Émirats](#) », *Le Soir*, 10 janvier 2025.

<sup>347</sup>. Le tribunal de première instance de Bruxelles a considéré que la Flandre manquait systématiquement à ses obligations découlant de la législation sur les armes ainsi que des traités internationaux (11.11.11, « [Belgian court bans further transit of all military equipment to Israel in landmark ruling](#) », 17 juillet 2025).

<sup>348</sup>. [CA du Royaume-Uni, 20 juin 2019, Campaign Against Arms Trade v. Secretary of State for International Trade](#). La Cour n'a pas contrôlé ces décisions au fond, mais le défaut de prise en compte des critères fixés par la loi britannique (reprenant notamment ceux de la position commune), à savoir celui relatif au risque de violation grave du DIH. Un an plus tard, après avoir considéré qu'un tel risque n'existait pas, le Gouvernement britannique a octroyé de nouvelles licences à destination de ce pays – ce que la Haute Cour (*High Court*) n'a pas sanctionné, jugeant que le secrétaire d'État n'avait pas agi de façon manifestement déraisonnable ([https://armstradelitigationmonitor.org/overview/united-kingdom-yemen/](#)). Voir également la décision du 30 juin 2025, dans laquelle la Haute Cour de justice a considéré qu'il ne lui appartenait pas de juger si le

au Gouvernement néerlandais de réévaluer la licence d'exportation relative aux composants d'avions de chasse F-35 à destination d'Israël en prenant en compte le critère relatif au risque manifeste de violations graves du droit international humanitaire<sup>349</sup>. Ces exemples montrent qu'un contrôle juridictionnel, même limité, est possible et pratiqué ailleurs en Europe. Le maintien par le juge administratif français de l'immunité juridictionnelle pour les décisions d'exportation d'armes illustre la singularité française et prive les requérants d'un recours effectif.

69. Au-delà des évolutions jurisprudentielles souhaitées, la CNCDH note par ailleurs à nouveau que le droit écrit français n'a pas suivi l'évolution de certains autres États, comme l'Espagne<sup>350</sup>, qui ont consacré l'existence d'un droit au recours à l'encontre de décisions pourtant apparentées à des actes de gouvernement, lorsqu'elles mettent en cause les droits fondamentaux des justiciables. Une proposition de loi a pourtant été déposée en ce sens le 21 janvier 2020 (dans le contexte des contestations relatives aux refus de rapatrier des enfants français retenus en Syrie)<sup>351</sup>, sans qu'elle ait connu de suites. Le législateur pourrait s'en inspirer pour modifier le code de la justice administrative afin de donner compétence au juge administratif pour connaître des recours dirigés contre tous les actes pris par le Gouvernement se rattachant à la conduite des relations diplomatiques ou internationales lorsque sont en cause des droits fondamentaux garantis par la Constitution, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que les traités ou les conventions et accords internationaux ratifiés par la France (**recommandation n°47**)<sup>352</sup>.

#### *L'effet direct du TCA et de la position commune*

70. À supposer que le juge administratif reconnaisse sa compétence pour statuer sur les recours visant à remettre en cause des LEMG, les requérants pourraient se heurter à une seconde difficulté : l'absence d'effet direct des engagements internationaux invoqués à l'appui de ces recours. Le tribunal administratif de Paris a en effet jugé que les dispositions du TCA et de la position commune 2008/944/PESC « *ont pour objet exclusif de régir les relations entre États et ne créent aucun droit dont*

---

Royaume-Uni devait se retirer d'une collaboration multilatérale spécifique en matière de défense (relative à des composants des avions de combat F-35) ([Haute Cour de justice, 30 juin 2025, AL-Haq v. Secretary of State for business and trade](#), §207).

<sup>349</sup>. *Hoge Raad der Nederlanden*, « [Supreme Court: Minister must perform reassessment of licence to export F-35 parts to Israel again](#) », 3 octobre 2025. La juridiction suprême a cassé l'arrêt de la cour d'appel, estimant notamment qu'il ne lui appartenait pas de procéder elle-même à l'évaluation du risque manifeste. Elle estime aussi que ni le TCA ni la position commune n'imposent à l'État de réévaluer les LEMG en cas de changement de circonstances, contrairement à la cour d'appel ainsi qu'au conseiller indépendant près la cour suprême selon lesquels l'absence de réévaluation compromettrait l'objectif de ces instruments et contreviendrait à l'article 1 commun aux Conventions de Genève. La Cour suprême rappelle toutefois que si, après réévaluation, le Gouvernement détermine qu'il existe un risque manifeste que les pièces des F-35 soient utilisées pour commettre des violations graves du DIH, il est dans l'obligation de suspendre ou de révoquer la licence, sans pouvoir invoquer d'autres motifs (PIJENBURG Annick, TJPEKEMA Michiel et SMEULDERS Casper, « [Dutch Supreme Court Orders Executive Branch to Reassess Export of F-35 Parts to Israel in Light of International Obligations](#) », 8 octobre 2025). Voir par ailleurs l'arrêt de la Cour d'appel de La Haye du 6 novembre 2025 qui rejette les demandes formulées par les associations requérantes notamment de suspendre ou de retirer les autorisations d'exportation de matériel militaire vers Israël, tout en reconnaissant qu'il existe un risque clair de génocide dans la bande de Gaza (SOMO, « [Dutch court : Serious risk that Israel is committing genocide in Gaza](#) », 6 novembre 2025).

<sup>350</sup>. Espagne, [Loi n°29/1998 du 13 juillet 1998 sur la compétence contentieuse administrative](#), art. 2 : la juridiction administrative connaît des questions soulevées en rapport avec « *la protection juridictionnelle des droits fondamentaux (...), le tout en relation avec les actes du gouvernement (...), quelle que soit la nature de ces actes* » (traduction libre).

<sup>351</sup>. Assemblée nationale, [Proposition de loi n°2604 portant création d'un droit au recours juridictionnel à l'encontre des actes de Gouvernement au regard de la protection des droits fondamentaux](#), déposée le 21 janvier 2020.

<sup>352</sup>. Une telle modification pourrait être opérée par la création d'un art. L. 311-5-1, si la compétence est confiée au Conseil d'État en premier et dernier ressort (comme le suggère les auteurs de la proposition de loi) ou par l'ajout d'un alinéa 2 à l'art. 311-1, si la compétence en premier ressort est attribuée au tribunal administratif.

les particuliers peuvent directement se prévaloir »<sup>353</sup>. Par cette interprétation, le juge écarte tout contrôle de la compatibilité de la licence au regard de ces instruments internationaux, alors même que ceux-ci placent expressément les droits humains au cœur de leur dispositif. « Réduire la souffrance humaine » figure en effet parmi les objectifs du TCA, dont la CNCDH a soutenu l'adoption en particulier en ce qu'il vise à « contribuer à la cessation des violations des droits de l'Homme et du droit international humanitaire en s'attaquant directement aux causes et aux moyens de ces violations »<sup>354</sup>. Toute personne physique ou morale ayant un intérêt à agir devrait ainsi pouvoir utilement invoquer les articles 6 et 7 du TCA à l'appui de son recours, ainsi que les articles de la position commune 2008/944/PESC qui poursuivent les mêmes objectifs<sup>355</sup>. En tout état de cause, la CNCDH rappelle que le code de la défense doit être interprété de manière conforme à ces instruments et qu'il devrait être modifié<sup>356</sup> pour assurer une meilleure intégration du droit international dans l'ordre juridique interne.

### *Le déficit d'accès à l'information : un frein structurel aux recours*

71. Les contentieux relatifs aux exportations d'armement, en France et dans d'autres États<sup>357</sup>, illustrent un troisième obstacle majeur : la difficulté pour les requérants d'accéder aux informations nécessaires afin de démontrer le bien fondé de leurs requêtes<sup>358</sup>, ainsi que pour cibler les licences pertinentes. En France, les lacunes relatives à la publication proactive d'informations sur les exportations d'armement n'ont pas, jusqu'à présent, été comblées par la possibilité de demander à l'administration, de manière *ad hoc*, la communication des documents administratifs pertinents<sup>359</sup>. Les demandes adressées à la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) – à propos des exportations vers l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis et l'Égypte ou de certaines exportations à destination d'Israël<sup>360</sup> – sont restées sans réponse<sup>361</sup>, donnant lieu à des rejets implicites<sup>362</sup>. Saisi d'un tel litige, le tribunal administratif de Montreuil a jugé, le 19 juillet 2024, que la communication des

---

<sup>353</sup>. [TA Paris, 8 juillet 2019, ASER, n°1807203](#), §8. Il en conclut que ces dispositions sont « dépourvues d'effet direct en droit interne [et] ne sauraient donc être utilement invoquées à l'appui de la contestation de la décision attaquée, ni directement, ni au soutien du moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2335-4 du code de la défense ».

<sup>354</sup>. CNCDH, *Avis sur le projet de convention cadre sur les transferts internationaux d'armes*, 2005, *op. cit.*, p. 1. Le TCA ne fait en outre que renforcer des obligations préexistantes découlant du droit international des droits humains et du droit international humanitaire.

<sup>355</sup>. Voir à ce propos : MULIER Thibaud, « Le tribunal administratif de Paris donne d'une main pour reprendre de l'autre », *AIDA*, n°37, 2019, pp. 2187-2191 ; LEFEUVE Justine et REZENDE Fernanda, [Le Traité sur le commerce des armes. Interprétation et effet direct des articles 6 et 7](#), 2020 ; DESPREZ Victorine et TRUC Alexandre, [Le contentieux des licences d'exportation d'armes en France. Étude sur l'invocabilité de la position commune de la PESC et de celle de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux](#), juin 2021.

<sup>356</sup>. Voir les recommandations n°2 et 3 du présent avis.

<sup>357</sup>. En Espagne par exemple, les restrictions à l'accès aux documents administratifs fondées sur la sécurité et la défense de l'État ont, jusqu'à présent, empêché l'exercice d'un contrôle par le juge, malgré la fin de l'immunité juridictionnelle (voir la [décision du Tribunal suprême du 9 février 2023](#) et les informations disponibles à ce propos sous <https://armstradelitigationmonitor.org/overview/spain-yemen/>). L'affaire a été portée devant la CEDH).

<sup>358</sup>. Sur les conséquences du manque d'accès aux informations tant pour les requérants que pour l'exercice d'un contrôle effectif par les tribunaux, voir : rapport du HCDH de 2024, *op. cit.*, §31 ; BRYK Linde et SCHLIEMANN-Radbruch Christian, « [Arms Trade and Corporate Responsibility \(...\)](#) », 2019, *op. cit.*

<sup>359</sup>. Voir les art. L. 311-1 et s. du code des relations entre le public et l'administration.

<sup>360</sup>. Amnesty International a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) du rejet implicite de sa demande d'accès aux informations relatives aux licences d'exportation à destination d'Israël portant sur les catégories ML 5 et ML 15 (Amnesty International France, « [Vente d'armes à Israël : pourquoi nous saisissons la justice française](#) », 11 avril 2024).

<sup>361</sup>. Le HCDH recommande pourtant que les procédures de demande d'information soient non seulement accessibles au public et que les décisions les concernant soient prises rapidement, mais aussi que les refus soient suffisamment motivés (outre qu'ils doivent pouvoir faire l'objet d'un recours devant une autorité supérieure – ce qui est le cas en France) : rapport du HCDH de 2024, *op. cit.*, §23 et §42 b).

<sup>362</sup>. Ces rejets implicites peuvent être contestés devant le juge administratif, sous réserve d'avoir préalablement saisi la CADA.

documents demandés porterait atteinte à la politique étrangère, au secret de la défense nationale et au secret des affaires, et a rejeté l’invocation de l’article 10 de la Convention européenne des droits de l’homme sur le droit de recevoir des informations. En effet, selon le tribunal, la communication des documents demandés permettrait de déterminer la nature et le volume du matériel et des prestations fournies à ces pays tiers par les entreprises concernées, et serait « *de nature à porter atteinte à la conduite de la politique extérieure de la France, voire au secret de la défense nationale ainsi qu’au secret des affaires protégés par l’article L. 311-5 du code des relations entre le public et l’administration* »<sup>363</sup>. Tout en reconnaissant que les associations requérantes « *participent au débat public en produisant des informations relatives aux atteintes aux droits humains, lesquelles peuvent résulter de l’utilisation d’armes de guerre* », le tribunal a estimé que les restrictions posées par la loi constituaient une ingérence nécessaire et proportionnée. Les associations requérantes, qui regrettent notamment que le juge n’ait pas considéré la possibilité de communiquer les documents expurgés des informations sensibles ou de saisir la Commission du secret de la défense nationale<sup>364</sup>, se sont pourvues en cassation<sup>365</sup>.

72. La CNCDH constate que dans d’autres États membres du Conseil de l’Europe, certains juges imposent parfois la communication d’informations relatives aux exportations d’armement, en procédant à une appréciation au cas par cas. Ainsi, par exemple, le Conseil d’État belge rappelle que la confidentialité peut être invoquée, mais qu’elle doit « *rester exceptionnelle et ne peut avoir pour effet dans le contexte d’une procédure juridictionnelle d’empêcher l’exercice des droits de la défense et le débat contradictoire entre les parties* »<sup>366</sup>. La Cour européenne des droits de l’Homme (CEDH) pourrait être amenée à se prononcer sur la question de la compatibilité des restrictions à l’accès à l’information dans le contexte des exportations d’armes (secret de la défense nationale, secret des affaires, confidentialité des informations relatives à la politique extérieure...) avec la Convention européenne<sup>367</sup>. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l’Homme a d’ailleurs identifié, dans un rapport de 2024, le manque de transparence en matière d’exportations d’équipements militaires comme un obstacle structurel à l’accès aux voies de recours<sup>368</sup>. La divulgation d’informations concernant d’éventuelles violations du droit international des droits humains ou du droit international humanitaire résultant de transferts d’armes relève pourtant de l’intérêt général et préoccupe la

---

<sup>363</sup>. [TA Montreuil, 19 juillet 2024, ECCHR et autres, n°2209299](#). Le juge a par ailleurs refusé de transmettre au Conseil d’État une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative à la conformité des dispositions législatives protégeant les secrets mentionnés avec les art. 15 et 16 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen.

<sup>364</sup>. Cette autorité administrative indépendante rend des avis (consultatifs) sur la déclassification et la communication d’informations couvertes par le secret de la défense nationale (voir les art. L. 2312-1 et s. du code de la défense).

<sup>365</sup>. [Amnesty International, ECCHR, Disclose, « Ventes d’armes françaises à la coalition militaire engagée au Yémen : la justice administrative verrouille tout accès à l’information », 23 juillet 2024](#).

<sup>366</sup>. Voir notamment : [CE belge, 29 juin 2018, Coordination Nationale d’Action pour la Paix et la Démocratie et Ligue des Droits de l’Homme c. la Région wallonne, n°242.023](#). Se fondant sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle belge, le Conseil d’État considère que les exceptions générales et absolues au droit à la transparence administrative, qui participe à l’effectivité du droit au recours des administrés, pour l’ensemble des certificats et licences ainsi que pour l’ensemble des avis de la commission d’avis, ne sont pas proportionnées à l’objectif poursuivi. Si en l’espèce la confidentialité peut être invoquée, elle ne doit pas être « *de nature à empêcher qu’un contrôle effectif de légalité (...) soit exercé par le Conseil d’État* » et ne peut aller « *jusqu’à empêcher les parties requérantes d’identifier correctement la nature du matériel concerné par chaque licence* ». Les enseignements de cet arrêt (et d’autres arrêts rendus le même jour) ont été confirmés depuis, y compris dans une décision récente ([CE belge, 10 janvier 2025, Ligue des droits humains, Coordination nationale d’action pour la paix et la démocratie, Forum Voor Vredesactie c. Région wallonne, n°261.969](#) – qui décide du maintien de la confidentialité des pièces concernées).

<sup>367</sup>. Voir les informations disponibles sous <https://armstradelitigationmonitor.org/overview/spain-yemen/>. La CEDH est par ailleurs saisie d’une requête portant sur le droit à la vie (art. 2) : ECCHR, « [Italian-made bombs in deadly airstrike in Yemen. Strasbourg Court has unprecedented opportunity to deliver justice to survivors](#) », 20 juillet 2023.

<sup>368</sup>. Rapport du HCDH de 2024, *op. cit.*, §§24 et s.

communauté internationale dans son ensemble<sup>369</sup>. C'est en ce sens qu'il préconise l'interprétation restrictive des restrictions du droit d'accès à l'information, y compris celles justifiées par des motifs de sécurité nationale<sup>370</sup>, en rappelant qu'en pratique, pour contester une licence d'exportation d'armes, il faut en connaître l'existence et être capable de l'identifier avec précision, ainsi que disposer d'informations précises sur les équipements concernés, les exportations effectuées, le transport, l'utilisateur final et l'utilisation finale envisagée, y compris les conditions liées à l'utilisation finale et les engagements pris par l'utilisateur final<sup>371</sup>. Ces informations devraient être publiées de manière proactive<sup>372</sup> ou, à défaut, pouvoir être obtenues sur demande.

## Contentieux pénal et civil

73. Les entreprises du secteur de l'armement peuvent voir leur responsabilité pénale engagée en cas de manquements aux obligations légales ou réglementaires applicables. Tel est le cas si elles opèrent sans autorisation de l'État (notamment en se livrant au trafic illicite d'armes) ou si elles exportent des armes, munitions, pièces ou composants sans licence<sup>373</sup>, à des pays sous embargo ou à des personnes visées par des sanctions<sup>374</sup>. Mais leur responsabilité pénale peut également être mise en cause même si elles disposent d'une autorisation de fabrication, commerce, intermédiation, exploitation et utilisation (AFCI) et/ou d'une licence pour l'opération en question délivrées par l'État. Ces dernières ne les exonèrent en effet pas de leur éventuelle responsabilité pour d'autres motifs. Les manquements aux droits humains et au droit international humanitaire peuvent ainsi, s'ils sont constitutifs d'une infraction, être susceptibles d'engager la responsabilité pénale des personnes morales<sup>375</sup> et des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits<sup>376</sup>. Plusieurs actions engagées en France et à l'étranger témoignent de la mobilisation de la voie pénale pour faire établir les responsabilités et, le cas échéant, sanctionner les auteurs ou complices d'infractions, qu'il s'agisse d'acteurs privés ou publics.

74. Une plainte pénale avec constitution de partie civile a par exemple été déposée par plusieurs associations contre trois entreprises d'armement françaises (Dassault Aviation, Thalès Groupe et MBDA France) dans le contexte du conflit au Yémen<sup>377</sup>. Ce contentieux s'ajoute aux affaires portées en parallèle devant les juridictions administratives françaises pour obtenir la suspension des licences concernées ou l'accès aux documents administratifs pertinents, ainsi que de la communication portée par ailleurs devant la Cour pénale internationale<sup>378</sup>. Les associations requérantes demandent l'ouverture d'une enquête pour complicité de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, pour

---

<sup>369</sup>. *Ibid.* Le HCDH fait également le lien avec le droit à la vérité (Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, 2005, [A/RES/60/147](#) – dits « Principes Joinet », §22 b)).

<sup>370</sup>. Le HCDH note que dans plusieurs États, y compris la France, les autorités ont un pouvoir discrétionnaire excessivement étendu pour rejeter les demandes d'information sur la base de motifs liés à la sécurité nationale (Rapport du HCDH de 2024, *op. cit.*, §19).

<sup>371</sup>. Rapport du HCDH de 2024, *op. cit.*, §37 notamment.

<sup>372</sup>. Voir les recommandations formulées à ce propos sur la CNCDH dans la partie 1.2. du présent avis.

<sup>373</sup>. Art. L. 2339-2 code de la défense.

<sup>374</sup>. Sur la violation des sanctions, voir : CNCDH, [Avis sur les exemptions humanitaires \(...\)](#), 2024, *op. cit.*

<sup>375</sup>. Art. 121-2 du code pénal. Pour un récapitulatif des conditions d'engagement de la responsabilité pénale des personnes morales et des peines encourues, voir : CNCDH, [Entreprises et droits de l'Homme \(...\)](#), 2023, *op. cit.*, pp. 338 et s.

<sup>376</sup>. Cela suppose dans les deux cas la culpabilité (une faute) et l'imputabilité (l'imputation de la faute à une personne). La responsabilité des personnes morales et celle des personnes physiques peuvent se cumuler.

<sup>377</sup>. Mwatana for Human Rights, ECCHR, Sherpa, avec le soutien d'Amnesty International France, « [Plainte relative aux exportations de matériels de guerre d'industriels français dans le cadre du conflit au Yémen](#) », septembre 2022.

<sup>378</sup>. Voir *supra* à ce propos. Le dépôt d'une communication ne signifie pas qu'il y aura une enquête. De plus, la responsabilité des personnes morales ne peut être recherchée devant la CPI, qui n'est compétente qu'en matière de responsabilité pénale individuelle. La CPI est par ailleurs régie par le principe de complémentarité.

avoir exporté des armes à l'Arabie saoudite et aux Émirats arabes unis ou avoir assuré leur maintenance, alors qu'elles pourraient être utilisées dans le cadre de frappes contre des personnes et des biens civils au Yémen – ce qu'au moins l'une des entreprises concernées réfute publiquement<sup>379</sup>. Elles s'appuient sur les enseignements tirés de l'« affaire Lafarge » relative aux activités d'une société française pendant le conflit armé en Syrie. Par un arrêt du 7 septembre 2021, la Cour de cassation a jugé que la complicité de crime contre l'humanité peut être retenue, pour une personne physique comme pour une personne morale, même sans intention de s'associer à la commission de ces crimes, ni d'adhérer à la conception ou à l'exécution du plan concerté (requis pour la qualification de crime contre l'humanité). Il suffit que le complice « ait connaissance de ce que les auteurs principaux des crimes commettent ou vont commettre un tel crime contre l'humanité et que par son aide ou assistance, il en facilite la préparation ou la consommation »<sup>380</sup>. Le fait que l'entreprise agisse en vue de la poursuite d'une activité commerciale est sans incidence<sup>381</sup>. Cette définition de la complicité de crimes contre l'humanité, dont la Cour de cassation a rappelé la gravité<sup>382</sup>, pourrait trouver à s'appliquer dans le contexte des exportations d'armes, s'agissant des entreprises qui continuent de livrer des armes ou d'en assurer la maintenance alors qu'elles ont connaissance qu'elles sont employées pour commettre des crimes internationaux<sup>383</sup>.

75. La mobilisation de la voie pénale pour chercher à faire la lumière sur la responsabilité d'acteurs privés et/ou publics pour complicité de crimes internationaux en lien avec la livraison d'armes n'est pas nouvelle. Plusieurs affaires l'illustrent, telles que celles liées au génocide au Rwanda, qui visent des responsables politiques et militaires français<sup>384</sup> ainsi qu'une banque française<sup>385</sup>, ou celle impliquant une entreprise française productrice d'un composant d'un missile exporté vers Israël qui aurait tué des enfants dans la bande de Gaza en 2014<sup>386</sup>. Plus récemment, l'éventuelle implication d'entreprises

---

<sup>379</sup>. GOLLA Mathilde, « [Plainte contre Dassault Aviation, Thales et MBDA accusées de crimes de guerre par des ONG](#) », 3 juin 2022.

<sup>380</sup>. [Crim., 7 septembre 2021, n°19-87.367](#), §§66 et 67. Pour un résumé des apports des quatre arrêts rendus le même jour dans cette affaire, voir le communiqué de la Cour de cassation, « [Information judiciaire portant sur les activités d'une société française pendant la guerre civile en Syrie](#) », 7 septembre 2021. La mise en examen de la société Lafarge pour complicité de crimes contre l'humanité a été validée par la Cour de cassation, confirmant la compétence des juridictions françaises (la Cour a toutefois annulé celle pour mise en danger des salariés : Cour de cassation, « [Communiqué : information judiciaire sur les activités d'une société française pendant la guerre civile en Syrie](#) », 16 janvier 2024).

<sup>381</sup>. En l'espèce, le versement en connaissance de cause d'une somme de plusieurs millions de dollars à une organisation dont l'objet est exclusivement criminel suffit à caractériser la complicité par aide et assistance. Une information judiciaire a été ouverte le 8 novembre 2022 par le pôle crimes contre l'humanité, crimes et délits de guerre du Parquet national antiterroriste (PNAT) (voir les informations disponibles sous [www.asso-sherpa.org/affaire-dassault-aviation-mdba-et-thales-au-yemen](http://www.asso-sherpa.org/affaire-dassault-aviation-mdba-et-thales-au-yemen)). L'instruction est toujours en cours (celle relative à un autre volet de l'affaire, portant sur le financement d'une entreprise terroriste et violation d'un embargo, a été clôturée).

<sup>382</sup>. La Cour de cassation rappelle qu'au-delà de l'attaque contre l'individu, « c'est l'humanité qu'il vise et qu'il nie » et souligne que retenir une interprétation différente de la complicité de crimes contre l'humanité aurait pour conséquence de laisser de nombreux actes de complicité impunis, « alors que c'est la multiplication de tels actes qui permet le crime contre l'humanité » ([Crim., 7 septembre 2021, n°19-87.367](#), §64, §70).

<sup>383</sup>. La notion est employée en référence aux « crimes les plus graves touchant l'ensemble de la communauté internationale », visés par le Statut de Rome de la CPI (préambule, cons. 4).

<sup>384</sup>. Voir la plainte déposée en 2015 par Survie contre des responsabilités politiques et militaires français à propos de la livraison d'armes au gouvernement rwandais en 1994 (Survie, « [La France complice du génocide des Tutsis au Rwanda](#) », 27 mars 2024).

<sup>385</sup>. En 2017, Sherpa, le Collectif des parties civiles pour le Rwanda et Ibuka France ont déposé une plainte avec constitution de parties civiles contre BNP Paribas pour complicité de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre pour avoir permis le financement d'un achat d'armes par le gouvernement rwandais en juin 1994, en violation de l'embargo décidé par le Conseil de sécurité. En septembre 2017, une information judiciaire a été ouverte devant le tribunal de grande instance de Paris et un juge d'instruction du pôle crimes contre l'humanité a été désigné. L'affaire est en cours d'instruction (Sherpa, « Affaire BNP Paribas au Rwanda », disponible sous [www.asso-sherpa.org/affaire-bnp-paribas-au-rwanda](http://www.asso-sherpa.org/affaire-bnp-paribas-au-rwanda)).

<sup>386</sup>. Une plainte a été déposée en 2016 par ACAT contre Exxelia Technologies pour complicité de crime de guerre et homicide involontaire dans le cadre de l'opération israélienne « Bordure protectrice ». Une information judiciaire a été ouverte début

françaises du secteur de l'armement dans la commission de crimes internationaux en Ukraine et à Gaza a à nouveau été soulevée devant le juge pénal. Une plainte a été déposée contre le groupe français TotalEnergies pour complicité de crimes de guerre pour avoir continué à exploiter un gisement en Russie après mars 2022, ce qui aurait permis de fabriquer du carburant utilisé par l'aviation militaire russe. Elle a été classée sans suite par le Parquet national antiterroriste (PNAT) pour infraction insuffisamment caractérisée. Cette décision a été contestée, sans succès, auprès du parquet général près la cour d'appel de Paris. La plainte avec constitution de partie civile déposée par la suite, en mars 2023, a été rejetée, cette fois-ci pour des raisons procédurales, à savoir le défaut d'intérêt et de qualité à agir des associations requérantes<sup>387</sup>. En juin 2025, c'est notamment contre des entreprises française (Eurolinks) et israélienne (IMI Systems) qu'une plainte avec constitution de partie civile a été déposée pour complicité de crime de guerre, crime contre l'humanité et génocide à propos de composants de munitions livrés à une entreprise d'armement israélienne (Elbit), lesquelles sont susceptibles d'être intégrées à des armes utilisées par l'armée israélienne contre des civils à Gaza depuis octobre 2023<sup>388</sup>. Les informations sur lesquelles reposent cette plainte, qui ont conduit des dockers d'un port français à refuser de charger les composants militaires qui devaient partir pour Israël<sup>389</sup>, sont contestées par les entreprises concernées et par le gouvernement français<sup>390</sup>.

76. Ces affaires illustrent que de plus en plus de contentieux visant des entreprises françaises (et leurs dirigeants) pour complicité de crimes internationaux commis à l'étranger, en raison de la livraison d'armes ou de leur maintenance, sont portées devant les juridictions nationales. Ces contentieux stratégiques visent à garantir l'accès à la justice et à la réparation des victimes et à rappeler que le respect des régimes nationaux de contrôle des transferts d'armes n'exonère pas les entreprises d'armement de leurs responsabilités. L'obligation de vigilance en matière de droits humains des entreprises entrant dans le champ d'application de la loi de 2017 est également susceptible d'être mobilisée à cet effet, sur le plan de la responsabilité civile<sup>391</sup>. Il s'agit toutefois de procédures récentes dans le cadre desquelles aucune décision sur le fond n'a encore été rendue à ce jour. Les contentieux similaires à l'étranger restent par ailleurs encore rares. Une décision juridictionnelle italienne de 2023

---

2018 et les parents des victimes ont été auditionnés en 2023, après qu'une première plainte a donné lieu à une enquête préliminaire classée sans suite par le parquet de Paris (pour infraction insuffisamment caractérisée). Voir les informations sur cette affaire en cours disponibles sous : CHANCEL Eve, « [Missile mortel à Gaza : une entreprise française mise en cause par des survivants et des familles de victimes](#) », *Le Parisien*, 4 août 2023 ; AYAD Christophe, « [La justice française se penche sur un crime de guerre à Gaza](#) », *Le Monde*, 5 septembre 2023 (qui souligne la longueur des investigations et note qu'un procès-verbal de synthèse partielle rédigé par un officier de l'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité et les crimes de haine (OCLCH) en 2022 rappelle que « les autorisations de l'État n'exonèrent pas l'auteur de ses responsabilités »).

<sup>387</sup>. Les associations française (Darwin Climax Coalition) et ukrainienne (*Razom We Stand*) n'avaient ni les cinq années d'ancienneté nécessaires ni l'objet social approprié pour ester en justice dans ce type de dossiers (*La Voix du Nord*, « [La plainte contre TotalEnergies, pour complicité de crimes de guerres russes en Ukraine, jugée irrecevable](#) », 10 avril 2024). Elles ont contesté cette « vision très restrictive donnée à l'intérêt à agir [qui] fait obstacle à la poursuite d'investigations sur un sujet majeur » ; le groupe TotalEnergies quant à lui y a vu une confirmation que « ces accusations graves étaient dénuées de tout fondement tant en droit qu'en fait » (*L'Orient-Le Jour/AFP*, « [La justice française écarte une plainte visant TotalEnergies pour complicité de crimes de guerre russes en Ukraine](#) », 10 avril 2024).

<sup>388</sup>. LDH, « [La LDH porte plainte contre deux marchands d'armes et leurs complices pour complicité de crimes de guerre et de génocide](#) », 12 juin 2025. La plainte vise aussi tout co-auteur ou complice que l'instruction judiciaire permettra d'identifier.

<sup>389</sup>. Voir le communiqué du syndicat général CGT des ouvriers dockers et des personnels de la manutention portuaire du Golfe de Fos du 5 juin 2025, disponible sous [www.cgtetat.fr/IMG/pdf/2025\\_06\\_05\\_dockers\\_communique\\_05\\_juin\\_2025.pdf](http://www.cgtetat.fr/IMG/pdf/2025_06_05_dockers_communique_05_juin_2025.pdf) ; *Le Figaro/AFP*, « [Marseille : les dockers refusent de charger des composants militaires destinés à Israël](#) », 4 juin 2025.

<sup>390</sup>. MICHEL Anne, « [Guerre à Gaza : le français Eurolinks visé par une plainte pour des soupçons de livraison de composants pour armes à Israël](#) », *Le Monde*, 12 juin 2025 (la plainte de la LDH vise à obtenir l'ouverture d'une information judiciaire pour analyser, le cas échéant, les responsabilités du vendeur, mais aussi des autorités françaises qui délivrent les LEMG).

<sup>391</sup>. Le manquement aux obligations découlant de la loi sur le devoir de vigilance engage la responsabilité de son auteur dans les conditions prévues par le droit commun (art. 1240 et 1241 du code civil) et l'oblige à réparer le préjudice que l'exécution de ces obligations aurait permis d'éviter (art. L. 225-102-2 du code de commerce). Voir : CNCDH, [Entreprises et droits de l'Homme \(...\)](#), 2023, *op. cit.*, pp. 323 et s.

peut être mentionnée, dans un contentieux visant le dirigeant de l'entreprise d'armement RWM Italie (une filiale italienne de l'entreprise allemande Rheinmetall) ainsi que les actuels et anciens directeurs de l'unité italienne d'autorisation d'exportation d'armement (UAMA), à la suite d'une frappe aérienne qui aurait été menée par la coalition militaire dirigée par l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis en 2016 dans le nord-ouest du Yémen, causant la mort de six civils<sup>392</sup>. Mais, outre les critiques qu'elle suscite quant à l'articulation retenue entre l'élément subjectif de l'infraction (intention) et les exigences relatives aux licences d'exportation<sup>393</sup>, il convient de relever que le juge italien n'a pas examiné spécifiquement la conduite du représentant de l'entreprise privée.

77. En outre, il ressort des auditions menées par la CNCDH que plusieurs difficultés sont rencontrées dans ce cadre. Celles-ci sont liées, en sus de la lenteur des procédures et du manque de moyens du système judiciaire, à la charge de la preuve ainsi qu'au déficit d'accès à l'information. Outre les restrictions déjà mentionnées relatives au secret défense, le secret des affaires peut faire obstacle à la transmission d'informations nécessaires notamment à la démonstration de la matérialité de l'infraction, de la caractérisation de l'élément intentionnel ou pour établir le lien de causalité entre les exportations (ou la maintenance) d'armes et les crimes allégués. La collecte de la preuve est d'autant plus difficile dans des contextes marqués par l'insécurité et l'éloignement géographique, et/ou dans lesquels les témoins et lanceurs d'alerte peuvent craindre de subir des représailles<sup>394</sup>. En outre, les affaires liées aux transferts d'armes se caractérisent par leur complexité, en raison de la nature souvent indirecte de ces opérations (impliquant des intermédiaires, sous-traitants et fournisseurs), ce qui peut rendre difficile la traçabilité des équipements et de leurs composants ainsi que l'identification de leur utilisation finale. Cette complexité est renforcée par le caractère stratégique et opaque de ces transferts, lesquels s'inscrivent au cœur d'enjeux géopolitiques et de considérations liées notamment à la défense et aux intérêts économiques des États, qui jouent un rôle central non seulement comme régulateurs, mais aussi comme clients et financeurs.

78. Ces difficultés rejoignent les constats plus généraux de la CNCDH concernant les obstacles que continuent de rencontrer les victimes et leurs représentants pour accéder à la justice et obtenir réparation des préjudices subis par des entreprises françaises pour des violations des droits humains commises à l'étranger (dans le cadre de leurs propres activités ou de celles de leurs filiales). La CNCDH renvoie ici aux recommandations qu'elle a formulées dans son rapport *Entreprises et droits de l'Homme*, en particulier celles relatives à la compétence des juridictions françaises, notamment pour les crimes relevant du Statut de Rome ; celles visant à lever le voile de la personnalité morale (afin de faciliter l'engagement de la responsabilité pénale d'une société-mère pour un dommage causé par une

---

<sup>392</sup>. Voir les informations à propos de cette décision du juge chargé des enquêtes préliminaires à Rome qui a classé sans suite cette procédure pénale ouverte pour abus de pouvoir disponibles sous [www.business-humanrights.org/fr/derni%C3%A8re-actualit%C3%A9s/italy-indictment-against-manager-of-rheinmetall-subsidiary-rwm-italia-for-contributing-to-potential-war-crimes-in-yemen-dismissed/](http://www.business-humanrights.org/fr/derni%C3%A8re-actualit%C3%A9s/italy-indictment-against-manager-of-rheinmetall-subsidiary-rwm-italia-for-contributing-to-potential-war-crimes-in-yemen-dismissed/). Cette décision est contestée devant la CEDH au regard de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'Homme relatif au droit à la vie (<https://armstradelitigationmonitor.org/overview/arms-in-yemen-at-the-european-court-of-human-rights/>).

<sup>393</sup>. Le juge italien a jugé que l'UAMA avait enfreint au moins les articles 6 et 7 du TCA en délivrant des licences d'exportation à cette entreprise alors qu'elle avait certainement connaissance que les armes concernées pouvaient être utilisées contre des civils au Yémen. Il a toutefois considéré qu'il n'était pas possible d'établir l'intention des personnes poursuivies de procurer un avantage pécuniaire ou un avantage indu à l'entreprise, étant donné qu'elles s'étaient conformées aux exigences procédurales de la législation italienne applicable. Pour une critique de cette lecture formelle des décisions relatives aux exportations, voir : ECCHR, Mwatana for Human Rights, Rete Italiana Pace e Disarmo, « [Preliminary legal analysis](#) », 13 mars 2023.

<sup>394</sup>. Pour un exemple en France, voir la lettre ouverte signée par plus d'une centaine d'organisations, de médias et de sociétés de journalistes à propos de la mise en examen de la journaliste Ariane Lavrilleux en raison de sa contribution à des articles sur une opération militaire française en Égypte : Disclose, Fonds pour une presse libre, Reports sans frontières, Sherpa et Syndicat national des journalistes, « [Garantir la protection du secret des sources journalistiques](#) », 13 janvier 2025.

de ses filiales) ; ainsi que celles relatives à la protection et à l'accès à l'information, pour faire de l'accès aux voies de recours une réalité<sup>395</sup>.

79. Le contrôle juridictionnel des transferts d'armes est verrouillé (par la théorie des actes de gouvernement s'agissant des contentieux portés contre les décisions administratives) ou encore embryonnaire (en ce qui concerne les contentieux en responsabilité pénale (ou civile)). Malgré les obstacles rencontrés, et à défaut de constituer encore de véritables outils de contrôle pour garantir la redevabilité et l'accès aux voies de recours, ces contentieux représentent des leviers pour favoriser la transparence et l'évolution des pratiques. La CNCDH recommande ainsi au Gouvernement d'inclure, dans le rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France, des informations relatives aux contentieux relatifs aux exportations et transferts d'armes, qu'ils visent des décisions administratives, des personnes physiques ou des personnes morales (**recommandation n°48**). La France suivrait ainsi l'exemple d'autres États<sup>396</sup>.

80. La France doit aussi s'assurer de la cohérence de ses engagements dans tous les cadres d'intervention pertinents, ainsi que de celle des stratégies qui structurent ses politiques publiques. Cette cohérence externe et interne constitue un élément essentiel de la mise en œuvre de ses obligations internationales en matière de transferts d'armes. Il est ainsi bienvenu que sa stratégie humanitaire (2023-2027) et sa stratégie internationale pour une diplomatie féministe (2025-2030) mentionnent respectivement « *les enjeux liés au commerce des armes* »<sup>397</sup> et le soutien à l'approche par le genre du TCA<sup>398</sup>. Ces engagements très généraux devraient toutefois être concrétisés et assortis d'indicateurs, comme l'ont recommandé la CNCDH et le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCE) dans le contexte de l'élaboration du prochain plan national d'action « Femmes, paix, sécurité »<sup>399</sup>. La CNCDH recommande à la France d'inclure des engagements relatifs aux exportations et aux transferts d'armes, et en particulier à leurs incidences sur la protection des droits humains et le respect du droit international humanitaire, dans l'ensemble de ses stratégies d'actions pertinentes (**recommandation n°49**).

81. La CNCDH appelle le Gouvernement, les parlementaires, les juges, les entreprises et tout autre acteur concerné à mettre en œuvre les recommandations formulées dans le présent avis afin de contribuer collectivement à donner toute son effectivité au TCA et, ce faisant, s'inscrire véritablement dans une culture universelle de respect du droit international humanitaire et du droit international des droits humains dans le commerce international des armes classiques, tout en œuvrant à la paix et à la sécurité internationales.

---

<sup>395</sup>. CNCDH, *Entreprises et droits de l'Homme (...)*, 2023, op. cit., pp. 340 et s.

<sup>396</sup>. Voir par exemple : Canada, *Rapport annuel au Parlement sur l'application de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, 2024 ; Royaume-Uni, *United Kingdom Strategic Export Controls Annual Report 2019*, 2020, pp. 24 – 25.

<sup>397</sup>. Gouvernement, *Stratégie humanitaire de la République française 2023-2017*, p. 8.

<sup>398</sup>. MEAE, *Stratégie internationale de la France pour une diplomatie féministe (2025-2030)*, pp. 52 et 54.

<sup>399</sup>. CNCDH et HCE, « *Femmes, paix et sécurité* » : *Assumer une nouvelle ambition politique et concrétiser les engagements. Rapport d'évaluation intermédiaire du 3<sup>ème</sup> plan national d'action de la France (2021-2025) sur la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies « Femmes, paix, sécurité »*, remis au Gouvernement le 10 décembre 2024.

## **Recommandations de la CNCDH**

### ***Améliorer l'intégration des obligations internationales encadrant les transferts d'armes dans le droit et la pratique au niveau national***

Renforcer le régime national de contrôle des transferts d'armes et le suivi des transferts d'armes autorisés

#### *Les armes et les activités contrôlées*

**Recommandation n°1 :** La CNCDH recommande à la France de s'assurer que l'ensemble des activités liées aux transferts d'armes est soumis au contrôle de l'État, notamment en précisant dans quelles circonstances et à quelles conditions les activités des transporteurs et des acteurs financiers nécessaires à la réalisation des transferts nécessitent une autorisation (au sens de l'article L. 2332-1 I du code de la défense).

#### *Les critères substantiels encadrant les transferts d'armes*

**Recommandation n°2 :** La CNCDH recommande au législateur de modifier le chapitre V du titre III du livre III de la seconde partie du code de la défense (relatif à l'importation et à l'exportation des matériels de guerre et matériels assimilés hors du territoire de l'UE ainsi qu'aux transferts de produits liés à la défense au sein de l'UE), pour insérer un nouvel article chapeau selon lequel les dispositions du présent chapitre s'appliquent en tenant dûment compte des engagements internationaux de la France, y compris ceux découlant du TCA et de la position commune 2008/944/PESC modifiée.

**Recommandation n°3 :** La CNCDH recommande d'introduire dans la partie réglementaire du code de la défense des dispositions équivalentes aux articles 6 et 7 du Traité sur le commerce des armes ainsi qu'aux critères fixés par la position commune 2008/944/PESC modifiée.

#### *Le contrôle a posteriori des transferts d'armes autorisés*

**Recommandation n°4 :** La CNCDH recommande d'accroître l'effet dissuasif et la crédibilité du contrôle *a posteriori* des exportations d'armements en augmentant le nombre de contrôles sur pièces et sur place de même que les sanctions en cas de manquement à la réglementation, ainsi qu'en y consacrant les ressources nécessaires.

**Recommandation n°5 :** La CNCDH recommande à la France de renforcer les garanties liées à l'utilisation finale des matériels de guerre et matériels assimilés dont elle autorise l'exportation et à leur contrôle en s'assurant que les certificats d'utilisation finale permettent de contrôler les utilisateurs finaux et l'utilisation déclarée, y compris en prévoyant des modalités de vérification ultérieure sur site dans le pays de destination.

**Recommandation n°6 :** La CNCDH recommande à la France de procéder à un contrôle (après expédition) de l'utilisation finale des matériels de guerre et matériels assimilés dans le pays de destination finale, y compris en réalisant, le cas échéant, des inspections physiques sur place, afin de s'assurer que les équipements militaires exportés restent en possession de l'utilisateur final autorisé et qu'ils sont utilisés d'une manière conforme à l'autorisation accordée.

#### *La réévaluation des transferts d'armes autorisés*

**Recommandation n°7 :** La CNCDH recommande au législateur de modifier le code de la défense afin de prévoir une obligation de suspension ou de révocation de l'autorisation d'exportation, d'importation

ou de transfert en cas de changement de circonstances révélant une utilisation des matériels de guerre et matériels assimilés non conforme aux engagements internationaux de la France.

Améliorer la transparence et garantir l'accès à l'information en matière de transferts d'armes

#### *Le rapport annuel de la France au titre du TCA*

**Recommandation n°8 :** La CNCDH recommande à la France d'adresser ses rapports annuels au secrétariat du Traité sur le commerce des armes dans les délais imposés par son article 13 §3 et de continuer à les rendre systématiquement publics, y compris en les intégrant aux rapports annuels au Parlement sur les exportations d'armement de la France.

**Recommandation n°9 :** La CNCDH recommande à la France de renforcer la transparence au niveau international et d'améliorer le contenu des rapports annuels qu'elle transmet au secrétariat du TCA, de façon à avoir une vision plus détaillée des transferts d'armes qu'elle a autorisés ou qui ont été effectués.

**Recommandation n°10 :** La CNCDH recommande à la France d'inclure systématiquement, dans son rapport annuel au TCA, un lien vers le rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement de la France et d'encourager les autres États parties à faire de même.

**Recommandation n°11 :** La CNCDH recommande à la France de soumettre au secrétariat du TCA, et de publier, une mise à jour de son rapport initial incluant les nouvelles mesures, y compris législatives, prises pour mettre en œuvre le TCA.

#### *Le rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement de la France*

**Recommandation n°12 :** La CNCDH recommande au Gouvernement de clarifier le type de mesures d'atténuation/remédiation qu'il est susceptible d'adopter, et en fonction de quelles circonstances, afin d'éviter l'exportation d'armes classiques, de munitions, pièces et composants susceptibles de servir à commettre des violations graves du droit international humanitaire ou du droit international des droits humains ou à en faciliter la commission, ainsi que pour prévenir leur détournement.

**Recommandation n°13 :** La CNCDH recommande au Gouvernement de systématiser les informations figurant dans les rapports annuels au Parlement sur les exportations d'armement de la France et de s'assurer du caractère pérenne des avancées réalisées en matière de transparence.

**Recommandation n°14 :** La CNCDH au Gouvernement de faire preuve de davantage de transparence au niveau national notamment en améliorant le contenu du rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement de la France, de façon à en donner un aperçu plus détaillé.

**Recommandation n°15 :** La CNCDH recommande au gouvernement d'inclure, dans le rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement de la France, les directives de haut niveau du SGDSN, à l'exclusion des éléments relevant légitimement du secret de la défense nationale.

**Recommandation n°16 :** La CNCDH recommande au Gouvernement d'augmenter la fréquence de publication des informations relatives aux transferts d'armes de la France, notamment en publiant, en plus du rapport annuel au Parlement, un rapport trimestriel ou semestriel, ainsi qu'en mettant en place une base de données en ligne permettant d'avoir accès à des données statistiques détaillées et actualisées.

**Recommandation n°17** : La CNCDH recommande au Gouvernement de publier plus fréquemment, par tout moyen utile, y compris de manière proactive, des informations récentes sur les licences d'exportation à destination de pays dont la situation en matière de respect des droits humains et/ou de droit international humanitaire attire l'attention des parlementaires, de l'opinion publique et de la communauté internationale.

### **Vers une responsabilisation renforcée des entreprises de l'armement en matière de droits humains et de droit international humanitaire**

Réaffirmer la responsabilité des entreprises du secteur de l'armement de respecter les droits humains et le droit international humanitaire

**Recommandation n°18** : La CNCDH recommande à la France d'assurer une sensibilisation des entreprises du secteur de l'armement aux implications du TCA et de la position commune 2008/944/PESC de l'UE (modifiée) les concernant, notamment en soulignant l'intérêt que peuvent représenter pour elles les guides relatifs à la mise en œuvre des articles 6, 7 et 11 du TCA ainsi que le guide d'utilisation de ladite position commune.

**Recommandation n°19** : La CNCDH recommande à la France de réaffirmer la responsabilité propre des entreprises du secteur de l'armement en matière de respect des droits humains et du droit international humanitaire, indépendamment et de manière complémentaire aux décisions relatives aux autorisations d'exportation et aux obligations qui incombent aux États.

**Recommandation n°20** : La CNCDH recommande à la France de rappeler que toutes les entreprises du secteur de l'armement devraient faire preuve de diligence raisonnable en matière de droits humains et de droit international humanitaire, à toutes les étapes des transferts d'armes, conformément aux Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et aux Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sur la conduite responsable des entreprises.

**Recommandation n°21** : La CNCDH recommande à la France de rappeler aux entreprises du secteur de l'armement entrant dans le champ d'application de la loi n°2017-399 du 27 mars 2017 *relative au devoir de vigilance des sociétés-mères et des entreprises donneuses d'ordre* qu'elles ont l'obligation d'établir, de publier, et de mettre en œuvre de manière effective un plan de vigilance.

**Recommandation n°22** : La CNCDH recommande à la France d'imposer un devoir de vigilance renforcé en matière de droits humains et de droit international humanitaire aux entreprises opérant dans des situations de conflit armé, en particulier aux entreprises du secteur de l'armement, et de faire en sorte qu'elles ne prennent pas part à ces violations.

**Recommandation n°23** : La CNCDH recommande que les activités de formation et de sensibilisation organisées par le ministère des Armées à destination des entreprises du secteur de l'armement favorisent une meilleure connaissance et compréhension des incidences négatives que les exportations et transferts d'armes peuvent avoir sur le respect des droits humains et du droit international humanitaire, et exposent clairement leurs obligations et responsabilités d'adopter des mesures concrètes de vigilance raisonnable en la matière.

**Recommandation n°24** : La CNCDH invite le Gouvernement à réfléchir à la manière dont le contrôle *a posteriori* des entreprises exportatrices d'armes pourrait être mobilisé pour contribuer à la surveillance de la mise en œuvre de la loi sur le devoir de vigilance.

**Recommandation n°25** : La CNCDH recommande à la France de soutenir la poursuite des discussions et des travaux au sein de la Conférence des États parties sur le rôle de l'industrie dans les transferts

internationaux responsables d'armes classiques, y compris sur l'application de la diligence raisonnable en matière de droits humains et de droit international humanitaire dans ce contexte, en se fondant sur les orientations pertinentes du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, des procédures spéciales ainsi que des organes conventionnels des Nations Unies.

Exercer une vigilance raisonnable en matière de droits humains et de droit international humanitaire dans le cadre des activités liées aux transferts d'armes

**Recommandation n°26 :** La CNCDH recommande aux entreprises du secteur de l'armement d'exercer une vigilance raisonnable en matière de droits humains et de droit international humanitaire dans l'ensemble de leurs activités et chaînes de valeur, conformément aux Principes directeurs des Nations Unies et de l'OCDE et, le cas échéant, à la loi sur le devoir de vigilance.

#### *Transparence*

**Recommandation n°27 :** La CNCDH recommande aux entreprises du secteur de l'armement de mieux rendre compte des impacts négatifs (potentiels et réels) de leurs activités sur les droits humains et le droit international humanitaire et des mesures d'atténuation et de prévention adoptées, en publiant des informations suffisamment détaillées, accessibles et lisibles.

#### *Identification et analyse des risques*

**Recommandation n°28 :** La CNCDH recommande aux entreprises de procéder à leurs propres évaluations des risques en matière de droits humains et de droit international humanitaire, de manière complémentaire à celles réalisées par les autorités de contrôle à l'exportation et à l'importation, et de couvrir l'ensemble de la chaîne de valeur, tant en amont qu'en aval, afin d'inclure notamment l'utilisation des produits/services par leurs clients.

#### *Mesures d'atténuation des risques et de prévention des violations*

**Recommandation n°29 :** La CNCDH recommande aux entreprises du secteur de l'armement d'adopter des mesures adéquates et proportionnées d'atténuation des risques et de prévention des violations, d'en évaluer l'efficacité et d'en surveiller la mise en œuvre, en veillant à ce qu'elles prennent en compte les risques particulièrement accrus de violations des droits humains et/ou du droit international humanitaire dans les situations de conflit armé ou autres situations de violences généralisées.

**Recommandation n°30 :** La CNCDH recommande aux entreprises exportatrices d'armes de former leurs salariés en charge du contrôle export aux droits humains et au droit international humanitaire.

#### *Mécanismes de réclamation et de réparation*

**Recommandation n°31 :** La CNCDH recommande aux entreprises françaises du secteur de l'armement de se fonder sur les informations recueillies dans le cadre de leurs mécanismes d'alerte et de recueil des signalements ou mécanismes de réclamation pour adapter leurs mesures de vigilance et pratiques ainsi qu'adopter, le cas échéant, les mesures de réparation adéquates.

**Recommandation n°32 :** La CNCDH recommande aux entreprises françaises du secteur de l'armement de coopérer de bonne foi aux procédures juridictionnelles ou non-juridictionnelles dans lesquelles elles peuvent être mises en cause pour des allégations de violations des droits humains et/ou du droit international humanitaire, y compris en transmettant toutes les informations pertinentes, à l'exception des informations légitimement protégées, et dans le respect des droits de la défense.

## **Faire émerger un véritable contrôle parlementaire et juridictionnel des transferts d'armes**

Renforcer le nécessaire contrôle parlementaire des transferts d'armes

**Recommandation n°33** : La CNCDH recommande que le rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement de la France ainsi que celui sur les biens à double usage fassent systématiquement l'objet d'une audition conjointe par les commissions de la défense, des affaires étrangères et des affaires économiques non seulement de l'Assemblée nationale, mais aussi du Sénat.

**Recommandation n°34** : La CNCDH recommande que les rapports annuels au Parlement sur les exportations d'armement et des biens à double usage de la France fassent l'objet d'un débat en séance publique de l'Assemblée nationale et du Sénat.

**Recommandation n°35** : La CNCDH recommande que le bilan des activités du Comité ministériel du contrôle *a posteriori* soit transmis annuellement non seulement aux présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense, mais aussi aux commissions chargées des affaires étrangères et des affaires économiques.

**Recommandation n°36** : La CNCDH recommande au législateur d'élargir la composition de la commission d'évaluation de la politique du Gouvernement d'exportation de matériels de guerre et de matériels assimilés, de transfert de produits liés à la défense ainsi que d'exportation et de transfert de biens à double usage, en veillant à conserver une représentation pluraliste, et d'autoriser ses membres à connaître des informations protégées par le secret de la défense nationale au titre de l'article 413-9 du code pénal.

**Recommandation n°37** : La CNCDH recommande au législateur d'élargir les attributions de la commission parlementaire d'évaluation de façon à effectivement lui permettre d'exercer sa fonction de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation de la politique publique en la matière.

**Recommandation n°38** : La CNCDH recommande que le législateur prévoie que la commission parlementaire d'évaluation établisse chaque année un rapport public dressant le bilan de son activité, expurgé des éléments couverts par le secret de la défense nationale [entendu au sens de la recommandation n°41 ci-dessous] et incluant des observations et recommandations relatives aux rapports annuels du Gouvernement sur la politique d'exportations d'armement et de biens à double usage.

**Recommandation n°39** : La CNCDH recommande que la commission parlementaire d'évaluation se réunisse mensuellement et procède à des auditions régulières des personnes impliquées dans le contrôle des exportations d'armement et de biens à double usage (membres du Gouvernement et de l'administration concernés), ainsi que notamment des représentants d'associations qui se préoccupent de ces sujets, des représentants des industriels, des organisations syndicales et représentants d'élus du secteur, et de personnalités qualifiées.

**Recommandation n°40** : La CNCDH recommande au Gouvernement de fournir, dans son rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement de la France, un aperçu plus complet des échanges entre le Gouvernement et le Parlement sur le sujet, y compris en annexant la liste des questions orales et écrites posées par les députés et sénateurs à ce propos accompagnée des réponses correspondantes, de même que celle des auditions ainsi que des éventuelles missions d'information et commissions d'enquête qui y sont consacrées.

**Recommandation n°41** : La CNCDH recommande au Gouvernement d'interpréter de manière restrictive les restrictions à l'accès aux informations relatives aux transferts d'armes fixées par la loi et

poursuivant des objectifs légitimes, et de veiller à s'en tenir uniquement à celles qui sont strictement nécessaires et proportionnées, afin de garantir l'accès aux informations relevant de l'intérêt général et la possibilité d'un débat public.

**Recommandation n°42 :** La CNCDH recommande aux parlementaires de mobiliser pleinement les outils à leur disposition pour contrôler la politique du Gouvernement en matière de transferts d'armes.

**Recommandation n°43 :** La CNCDH recommande aux parlementaires d'organiser des échanges réguliers avec leurs homologues étrangers, en particulier européens, sur leurs pratiques respectives de contrôle des transferts d'armes.

**Recommandation n°44 :** La CNCDH recommande aux parlementaires de renforcer leur implication dans la sensibilisation aux règles encadrant les transferts d'armes, en particulier le TCA et la position commune 2008/944/PESC, et aux risques que ces transferts peuvent poser pour les droits humains et le droit international humanitaire.

**Recommandation n°45 :** La CNCDH recommande aux parlementaires de contribuer à une meilleure responsabilisation des entreprises du secteur de l'armement, y compris en les interrogeant sur la mise en œuvre de leur obligation de vigilance en matière de droits humains et de droit international humanitaire dans le cadre des activités liées aux transferts d'armes.

### Lever les obstacles au contrôle juridictionnel des transferts d'armes

**Recommandation n°46 :** La CNCDH recommande au juge administratif d'écarter l'immunité juridictionnelle de principe dont bénéficient les actes de gouvernement, y compris les décisions relatives aux exportations de matériel de guerre et matériel assimilé, lorsque les droits fondamentaux sont en cause, en particulier quand des informations font état de graves violations des droits humains et/ou du droit international humanitaire.

**Recommandation n°47 :** La CNCDH recommande au législateur de modifier le code de la justice administrative afin de donner compétence au juge administratif pour connaître des recours dirigés contre tous les actes pris par le Gouvernement se rattachant à la conduite des relations diplomatiques ou internationales lorsque sont en cause des droits fondamentaux garantis par la Constitution, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que les traités ou les conventions et accords internationaux ratifiés par la France.

**Recommandation n°48 :** La CNCDH recommande au Gouvernement d'inclure, dans le rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France, des informations relatives aux contentieux relatifs aux exportations et transferts d'armes, qu'ils visent des décisions administratives, des personnes physiques ou des personnes morales.

**Recommandation n°49 :** La CNCDH recommande à la France d'inclure des engagements liés aux exportations et aux transferts d'armes, et en particulier relatifs à leurs incidences sur la protection des droits humains et le respect du droit international humanitaire, dans l'ensemble de ses stratégies d'actions pertinentes.

## Annexe 1 : Liste des personnes auditionnées

*Les fonctions des personnes indiquées dans la présente liste désignent celles qu'elles occupaient lors des auditions menées par la CNCDH entre 2020 et 2025.*

### Ministères :

*Pour le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) :*

- **Cyril CROZE**, Ingénieur général de l'armement, adjoint au directeur AIST ;
- **Colonel Bruno CUNAT**, Sous-directeur « exportations matériels de guerre », direction AIST ;
- **Matthieu KUSZA**, Juriste à la direction AIST ;
- **Jean-Hugues SIMON-MICHEL**, Directeur Affaires Internationales, Stratégiques et Technologiques (AIST).

*Pour le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères :*

- **Mikael GRIFFON**, Adjoint au directeur ASD/DT (direction affaires stratégiques, sécurité et désarmement) ;
- **Benjamin WEISZ**, ASD/DT/bureau contrôle expert.

*Pour le ministère des Armées :*

- **Etienne PARIS**, Ingénieur général de 2<sup>nd</sup>e classe de l'armement, délégué exportations à la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) ;
- **Nicolas ROY**, Conseiller juridique, DGRIS ;
- **Xavier TRUEL**, Ingénieur en chef de l'armement, chef du département contrôle export (membre suppléant du comité ministériel du contrôle a posteriori (CMCAP), représentant de la direction de la stratégie de défense, prospective et contre-prolifération).

*Parlementaires :*

- **Sébastien NADOT**, Député de Haute-Garonne, Président du groupe d'amitié France Québec, membre de l'assemblée parlementaire de la Francophonie ;
- **André VALLINI**, Sénateur de l'Isère ;
- **Jacques MAIRE**, Député des Hauts-de-Seine, membre de la commission des affaires étrangères, co-rapporteur de la mission d'information sur le contrôle des exportations d'armement.

*Représentants d'industriels :*

- **Jean-Marc DUQUESNE**, Délégué général du GICAT (Groupement des industries françaises de défense et de sécurité terrestres et aéroterrestres) ;
- **Patrice SARTRE**, Conseiller en conformité au GICAT.

*Universitaires :*

- **Netta GOUSSAC**, Chercheuse associée au SIPRI, Special Counsel chez Lexbridge ;
- **Thibaud MULIER**, Maître de conférences en droit public, Université Paris Nanterre ;

*Acteurs humanitaires et organisations non gouvernementales :*

- **Maya BREHM**, Conseillère juridique, unité « armes », CICR (Genève) ;
- **Cannelle LAVITE**, Conseillère juridique auprès du Centre européen pour les droits constitutionnels et les droits de l'Homme (ECCHR) ;
- **Maître Élise LE GALL**, avocate au Barreau de Paris, auprès de la Cour pénale internationale.